

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**GISELE DE FÁTIMA CARDOSO NUNES**

**PRODUÇÃO DA VIDA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL:**  
dinâmicas e desafios pertinentes ao município de Paço do Lumiar - Maranhão

São Luís  
2022

**GISELE DE FÁTIMA CARDOSO NUNES**

**PRODUÇÃO DA VIDA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL:**

dinâmicas e desafios pertinentes ao município de Paço do Lumiar - Maranhão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana.

São Luís

2022

Nunes, Gisele de Fátima Cardoso.

PRODUÇÃO DA VIDA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: dinâmicas e desafios pertinentes ao município de Paço do Lumiar-Maranhão / Gisele de Fátima Cardoso Nunes. - 2022.

233f

Orientador(a): Raimunda Nonata do Nascimento Santana. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, SÃO LUÍS, 2022.

1. Cidade capitalista. 2. Direito a moradia. 3. Paço do Lumiar. 4. Segregação socioespacial urbana. 5. Vida urbana. I. Santana, Raimunda Nonata do Nascimento. II. Título.

**GISELE DE FÁTIMA CARDOSO NUNES**

**PRODUÇÃO DA VIDA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL:**  
dinâmicas e desafios pertinentes ao município de Paço do Lumiar - Maranhão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

**Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana**  
Orientadora

---

**Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira**

---

**Profa. Dra. Mariana Cavalcanti Braz Berger**

*Em memória de meus amados irmãos  
Gilberto Cardoso e Gilson Cardoso.  
Estaremos sempre juntos!*

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é, sem sombra de dúvidas, a parte mais difícil desta desafiadora jornada. Chegar até aqui foi uma das aventuras mais emocionantes de minha vida e repleta de pessoas que precisam ser lembradas. Então, aqui vou eu...

Agradeço a minha mãe, Ana Maria Cardoso, minha fonte de inspiração e coragem, todos os dias.

Agradeço a meu irmão Gilmar Cardoso por todo o apoio nesta jornada.

Agradeço meu fiel escudeiro Charlie, sempre me protegendo enquanto escrevia.

Agradeço ao meu amor, Alessandro França, meu incentivador, meu fotógrafo, meu design de imagens, meu pesquisador de apoio. Sem você, tudo seria ainda mais difícil.

Agradeço aos meus familiares, tios e tias, primos e primas, sobrinhos e sobrinhas.

Agradeço às minhas amigas e incentivadoras, Katiana Sousa (e o Beni), Denise Albuquerque, Landsanny Veloso (e Maitê) e Neuziane Sousa (e Iara). A docência nos uniu, e juntas somos mais fortes.

Agradeço às minhas amigas Helenisa, Paula, Herbia, Renatha, Claudilene, Mariana, Maurienne, Ketsia, Luziane e aos meus amigos Davi e Danilo, que tantas vezes me ouviram desabafar e nunca me permitiram pensar em desistir.

Agradeço a minha orientadora, Nonata Santana, professora brilhante, pessoa inigualável, minha companheira de luta. Muito obrigada por estar comigo nessa jornada.

Agradeço aos (as) professores (as) do PPGPP/UFMA, em especial às professoras Eunice Damasceno e Mariana Berger que tanto me apoiaram durante meu percurso no programa, bem como, me deram a honra de participar de todo o processo avaliativo.

Agradeço aos amigos (as) que o PPGPP/UFMA me deu, Clara, Elyelthon, Ramiro, Bruna, Livia e minha mana Dominick.

Agradeço, de forma especial, ao grupo Lideranças em Ação e a todos (as) os (as) representantes de associações e uniões de moradores da região da Vila

Epitácio Cafeteira – Paço do Lumiar. Pelo olhar deles (as), foi possível enxergar realidades objetivas e compreender o quão relevante é a luta popular.

Agradeço a Deus por ter me dado força e coragem, todos os dias.

E como nos agradecimentos podemos expressar nossa gratidão e desejos, aproveito para reforçar: Fora, Bolsonaro! Vamos derrubar o fascismo!

*“É então no seio da cidade, na e pela vida  
citadina, em face da natureza, da vida  
camponesa, do campo já modelado pelo  
trabalho agrícola, que se engaja e se  
desenvolve um conflito de imensas  
consequências. [...] A riqueza mobiliária  
[...] suplanta assim a riqueza natural  
terra, em produtos da terra. [...]”*

*Henri Lefebvre*



## RESUMO

Dissertação sobre os modos através dos quais, ao longo do processo sócio-histórico de constituição do urbano, certas dimensões da produção e expansão da vida urbana em cidades capitalistas são determinantes e, ao mesmo passo, resultados da segregação socioespacial. Na sua formulação, enfatizam-se relações entre a urbanização capitalista, dinâmicas habitacionais, interesses de natureza fundiário-imobiliária, planejamento e gestão urbanos, lutas sociais pelos direitos à moradia e à cidade e a segregação socioespacial urbana na particularidade brasileira, tomando como base concreta da análise o município de Paço do Lumiar, localizado no Estado do Maranhão/Brasil. Na investigação, sob a orientação do materialismo histórico-dialético, método que possibilitou reconstituir, no plano do pensamento e da análise, determinações, relações, mediações e contradições constitutivas de totalidades históricas nas quais se definem especificidades de maior ou menor complexidade pertinentes ao domínio do objeto de estudo, realizou-se pesquisa bibliográfica; pesquisa documental, especialmente de documentos constitucionais e outros atinentes ao campo das políticas públicas urbanas; estudos de acervos e documentos relativos ao município de Paço do Lumiar; entrevistas com representantes do Poder Público e de movimentos de organização política de moradores/as; observação direta e registros fotográficos das áreas urbanas investigadas. Os resultados da efetivação desses procedimentos de investigação e análise, inseridos no processo contraditório da realidade concreta, no âmbito desta exposição dissertativa, permitem, dentre outros: a) a demarcação de relações e contradições entre a necessidade social fundamental de moradia, a Lei, os regimes privados de posse da terra e a gestão estatal urbana no capitalismo contemporâneo; b) a reconstituição de características que conferem conteúdo à especificidade do município de Paço do Lumiar, com destaque às condições de sua inserção na Ilha do Maranhão e na Região Metropolitana da Grande São Luís; c) a configuração de dinâmicas habitacionais e urbanas municipais, nas quais se mesclam políticas de habitação popular, lutas sociais pelo direito à moradia, crescente mercado imobiliário, impactos ambientais e desigualdades socioespaciais; d) a identificação de ações e omissões do Poder Público Municipal na efetivação de políticas urbanas e de instrumentos urbanísticos, a exemplo do Plano Diretor Municipal; e) a verificação de

processos de mobilização e organização política de moradores e moradoras pelo direito à moradia adequada e à cidade, expressões de resistência e condições essenciais para reversão de processos de segregação socioespacial. Por fim, os apontamentos conclusivos registram a consideração de que na atual e singular expansão urbana que se verifica em Paço do Lumiar, tal como ela se expressa na região da Vila Epitácio Cafeteira, se relacionam, mediante um amplo leque de manifestações, a precariedade da moradia, a ausência ou degradação de serviços e equipamentos urbanos, fragilidades e omissões na efetivação de mecanismos político-jurídicos de ordenamento do território e garantia do direito à cidade, previsto no Estatuto da Cidade, e o agravamento da segregação socioespacial. Trata-se, portanto, de processos que interrogam o poder público municipal, os estudiosos e os movimentos políticos do campo da questão urbana sobre os termos e os rumos da gestão pública urbana em Paço do Lumiar.

Palavras-chave: Cidade capitalista; vida urbana; direito à moradia; segregação socioespacial urbana; Paço do Lumiar.

## ABSTRACT

Dissertation on the ways in which, throughout the socio-historical process of constitution of the urban, certain dimensions of the production and expansion of urban life in capitalist cities are determinants and, at the same time, results of socio-spatial segregation. In its formulation, the paper emphasizes relations between capitalist urbanization, housing dynamics, land-real estate interests, urban planning and management, social struggles for the rights to housing and the city, and urban social-spatial segregation in the Brazilian particularity, taking as a concrete base of analysis the municipality of Paço do Lumiar located in the state of Maranhão/Brazil. In the investigation, under the orientation of the historical-dialectical materialism, a method that makes it possible to reconstitute, in terms of thought and analysis, determinations, relations, mediations and contradictions constitutive of historical totalities in which specificities of greater or lesser complexity relevant to the domain of the object of study are defined, bibliographic research was carried out; documentary research, especially of constitutional documents and others related to the field of urban public policies; studies of collections and documents related to the municipality of Paço do Lumiar; interviews with representatives of the government and of residents' political organization movements; direct observation and photographic records of the investigated urban areas. The results of these research and analysis procedures, inserted in the contradictory process of the concrete reality, allow, in the scope of this dissertation, among others a) the demarcation of relations and contradictions between the fundamental social need for housing, the Law, private land tenure regimes and urban state management in contemporary capitalism; b) the reconstitution of characteristics that give content to the specificity of the municipality of Paço do Lumiar, with emphasis on the conditions of its insertion in the Maranhão Island and in the Metropolitan Region of Greater São Luís; c) the configuration of municipal housing and urban dynamics in which popular housing policies, social struggles for the right to housing, growing real estate market, environmental impacts and socio-spatial inequalities are mixed; d) the identification of actions and omissions of the Municipal Public Power in the implementation of urban policies and urbanistic instruments, such as the Municipal Master Plan; e) the verification of processes of mobilization and political organization of dwellers for the

right to adequate housing and to the city, expressions of resistance and essential conditions for reversing processes of socio-spatial segregation. Finally, the conclusive notes register the consideration that in the current and unique urban expansion that is verified in Paço do Lumiar, as it is expressed in the region of Vila Eptácio Cafeteira, are related, through a wide range of manifestations, the precariousness of housing, the absence or degradation of services and urban equipment, weaknesses and omissions in the effectiveness of political-legal mechanisms of territorial planning and guarantee of the right to the city provided in the City Statute and the worsening of socio-spatial segregation. It is, therefore, about processes that question the municipal public power, the scholars and the political movements of the urban question field about the terms and the directions of the urban public management in Paço do Lumiar.

Keywords: Capitalist city; urban life; right to housing; socio-spatial urban segregation; Paço do Lumiar.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1	–	Crescimento Populacional Urbano e Rural no Maranhão.....	66
Tabela 2	–	Beneficiários/as do PMCMV no Maranhão.....	78
Tabela 3	–	Condomínios verticais e horizontais localizados nas principais vias intermunicipais da Ilha do Maranhão – 2021	80
Tabela 4	–	Crescimento populacional de Paço do Lumiar.....	93
Gráfico 1	–	Desenvolvimento humano em Paço do Lumiar.....	93
Quadro 1	–	Levantamento de equipamentos públicos e sociais em Paço do Lumiar.....	95
Quadro 2	–	Ações judiciais envolvendo gestores e ex-gestores de Paço do Lumiar.....	98
Quadro 3	–	Zonas especiais de interesse social conforme Plano Diretor Municipal de 2006.....	107
Quadro 4	–	Divisão territorial de Paço do Lumiar (2020-2021).....	112

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Região Metropolitana da Grande São Luís.....	68
Figura 2	– Ilha do Maranhão.....	69
Figura 3	– Recorte jornalístico sobre ação do BNH.....	75
Figura 4	– Alagamentos na MA-201 (10/02/2021).....	82
Figura 5	– Notícia sobre a emancipação de Paço do Lumiar.....	85
Figura 6	– Edificações – Sede administrativa de Paço do Lumiar na década de 1990.....	86
Figura 7	– Sede administrativa de Paço do Lumiar em 2021.....	88
Figura 8	– Moradias – Sede administrativa de Paço do Lumiar.....	88
Figura 9	– Igreja Católica Nossa Senhora da Luz – Sede Administrativa de Paço do Lumiar.....	88
Figura 10	– Câmara Municipal – Sede Administrativa de Paço do Lumiar.....	89
Figura 11	– Primeiras casas – Conjunto Maiobão.....	90
Figura 12	– Notícias – Desafios da vida urbana - Conjunto Maiobão....	91
Figura 13	– Mapa de macrozoneamento urbano e rural de Paço do Lumiar.....	103
Figura 14	– Mapa de zonas urbanas em Paço do Lumiar – 2006.....	106
Figura 15	– Localização de bairros e comunidades – entorno da região da Vila Eptácio Cafeteira – 2021.....	116
Figura 16	– Extensão territorial da Vila Eptácio Cafeteira – Paço do Lumiar.....	118
Figura 17	– Avenidas – Vila Eptácio Cafeteira – 2016.....	121
Figura 18	– Avenida Principal – Vila Eptácio Cafeteira – 2021.....	121
Figura 19	– Vias de acesso à Vila Eptácio Cafeteira.....	122
Figura 20	– Moradias – Vila Eptácio Cafeteira.....	122
Figura 21	– Vias de acesso – Residencial Jardim das Mercês.....	125
Figura 22	– Moradias – Residencial Jardim das Mercês.....	126
Figura 23	– Moradias – Conjunto Marly Abdalla I.....	128
Figura 24	– Vias de acesso – Conjunto Habitacional Marly Abdalla I...	129
Figura 25	– Mutirão de construção de habitações – Conjunto	

	Habitacional Marly Abdalla II.....	131
Figura 26	– Vias de acesso ao Conjunto Habitacional Marly Abdalla II	133
Figura 27	– Infraestrutura urbana – Conjunto Marly Abdalla II.....	134
Figura 28	– Moradias – Conjunto Marly Abdalla II.....	134
Figura 29	– Lideranças do Conjunto Marly Abdalla II.....	135
Figura 30	– Projeto Social – Associação de Moradores.....	135
Figura 31	– Moradias – Conjunto Roseana Sarney.....	137
Figura 32	– Ruas – Conjunto Roseana Sarney.....	140
Figura 33	– Moradias – Residencial Zumbi dos Palmares.....	143
Figura 34	– Vias de acesso ao Residencial Zumbi dos Palmares.....	144
Figura 35	– “Comunidade Sol Nascente” – Paço do Lumiar.....	153
Figura 36	– Notícias sobre regularização fundiária de áreas urbanas de Paço do Lumiar.....	154
Figura 37	– Reuniões do grupo “Lideranças em Ação”.....	170
Figura 38	– Oficina de formação política: Empoderamento Popular.....	171
Figura 39	– Registro de audiência com representantes do Poder Legislativo municipal.....	171
Figura 40	– Registros de reuniões com representantes do Poder Executivo estadual.....	172

## LISTA DE SIGLAS

BNH	– Banco Nacional de Habitação
BPBL	– Biblioteca Pública Benedito Leite
CEBs	– Comunidades Eclesiais de Base
CFB	– Constituição Federal Brasileira
CNM	– Confederação Nacional dos Municípios
COHAB	– Companhia de Habitação
CONCID	– Conselho das Cidades
CPT	– Comissão Pastoral da Terra
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IMESC	– Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INCID	– Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural
MPMA	– Ministério Público do Maranhão
MST	– Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST	– Movimento de Trabalhadores Sem Teto
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	– Plano de Ação Imediata para a Habitação
PCdoB	– Partido Comunista do Brasil
PDM	– Plano Diretor Municipal
PDS	– Partido Democrático Social
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PCVA	– Programa Casa Verde e Amarela
PFL	– Partido da Frente Liberal
PHS	– Partido Humanista da Solidariedade
PLANHAP	– Plano Nacional de Habitação Popular
PND	– Planos Regionais de Desenvolvimento
PMCMV	– Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDU	– Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento



PNDR	– Políticas de Desenvolvimento Regional
PR	– Partido Republicano
PGC	– Projeto Grande Carajás
PPGPP	– Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro
RMGSL	– Região Metropolitana da Grande São Luís
REURB/MA	– Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana no Maranhão
SEMIU	– Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanismo
SECID	– Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano
SFH	– Sistema Financeiro de Habitação
SUDENE	– Superintendências de Desenvolvimento Regional do Nordeste
UMCM	– União de Moradores do Conjunto Maiobão
ZEIS	– Zonas Especiais de Interesse Social
ZUB	– Zona de Urbanização Básica
ZUI	– Zona de Urbanização Intensa

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>VIDA URBANA, AÇÃO ESTATAL, SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E LUTAS SOCIAIS PELO DIREITO À CIDADE NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: fundamentos teórico-históricos</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1</b>	<b>Constituição do urbano no contexto capitalista: a produção social do espaço e sua apropriação privada</b> .....	<b>32</b>
<b>2.2</b>	<b>Lutas sociais urbanas, cidadania insurgente e discursos do Estado sobre o direito à cidade: o desafio da questão urbana permanece em aberto</b> .....	<b>44</b>
<b>2.3</b>	<b>Segregação socioespacial: acesso à propriedade fundiária, periferias sem urbanização, destituição de direitos e precários modos de morar</b> .....	<b>54</b>
<b>3</b>	<b>REESTRUTURAÇÃO ESPACIAL-AMBIENTAL, DINÂMICAS URBANO-HABITACIONAIS E AÇÃO ESTATAL NA ILHA DO MARANHÃO: a especificidade de Paço do Lumiar</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1</b>	<b>Criação da Região Metropolitana da Grande São Luís e a dinâmica intermunicipal na Ilha do Maranhão</b> .....	<b>64</b>
<b>3.2</b>	<b>Dinâmicas habitacionais e urbanas na Ilha do Maranhão: políticas de habitação popular, mercado imobiliário, impactos ambientais e desigualdades socioespaciais</b> .....	<b>73</b>
<b>3.3</b>	<b>Paço do Lumiar: características da urbanização, questão urbana, governos locais e a representação do município no Plano Diretor</b> .....	<b>83</b>
<b>4</b>	<b>SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM PAÇO DO LUMIAR: espacialização, ações do poder municipal e luta pelos direitos à moradia e a cidade</b> .....	<b>111</b>
<b>4.1</b>	<b>Regionalização da área urbana do município</b> .....	<b>111</b>
<b>4.2</b>	<b>Espaços de moradia e de mobilização política na Região da Vila Cafeteira: uma face da produção da vida urbana em Paço do Lumiar</b> .....	<b>115</b>

<b>4.3</b>	<b>Direito à cidade como norte do enfrentamento à segregação socioespacial: gestão local, “lideranças em ação” e os termos do debate na atualização do Plano Diretor de Paço do Lumiar.....</b>	<b>147</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>174</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>180</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – LIDERANÇAS DE MOVIMENTOS DE MORADIA.....</b>	<b>192</b>
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – INTEGRANTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....</b>	<b>193</b>
	<b>ANEXO A – PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR.....</b>	<b>194</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente documento, intitulado *PRODUÇÃO DA VIDA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: dinâmicas e desafios pertinentes ao município de Paço do Lumiar - Maranhão*, se constitui uma Dissertação elaborada no âmbito do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA). Os delineamentos que dão conteúdo à exposição resultam de pesquisa e análise sobre os modos através dos quais certas dimensões da produção da vida urbana, em cidades capitalistas, são determinantes e, ao mesmo passo, resultados da segregação socioespacial. Com essa direção analítica, buscamos abordar relações entre a urbanização capitalista, dinâmicas habitacionais, interesses de natureza fundiário-imobiliária, planejamento e gestão urbanos e lutas sociais por (negados) direitos sociais-urbanos. Tais processos foram estudados mediante investigação sobre a permanente reposição da segregação socioespacial urbana na particularidade sócio-histórica brasileira, tomando a especificidade de Paço do Lumiar, município localizado no Estado do Maranhão, como referência central do estudo.

A problematização e análise desse campo de questões resulta, dentre outras motivações, do entendimento de que estudos sobre produção da vida urbana remetem a debates de suma relevância para pesquisadores, gestores públicos, militantes de movimentos sociais urbanos e demais interessados nesse campo temático. Afinal, nas sociedades capitalistas, a produção, modos de apropriação, disputas e usos do espaço urbano concretizam-se mediante uma cadeia de determinantes e contradições que, nas cidades, a exemplo das brasileiras, se mostram através de um universo expressivamente desigual quanto à autonomia da renda, condições de moradia e acesso a serviços urbanos essenciais: energia, saneamento ambiental, segurança pública e transporte coletivo, entre outros.

A afirmação da segregação socioespacial como cerne da investigação sobre a constituição da vida urbana na sociedade brasileira não significa desconsiderar os estudos que conferem importância a movimentos, deslocamentos, comunicações e cruzamentos de e entre moradores/as nas cidades contemporâneas. Estudos estes que se voltam para pôr em evidência dinâmicas e mobilidades urbanas que são entendidas como convergentes à configuração de novas relações entre espaços, tempos e ritmos definidos nos nexos trabalho e

moradia; centro e periferia, modalidades de acesso à cidade e seus espaços. (TELLES, 2010).

A referida afirmação significa o entendimento de que a localização e as condições da moradia, bem como o acesso e as características da infraestrutura física e ambiental de que os diferentes segmentos sociais usufruem nos territórios da cidade, ainda guardam relações com os processos que Lojkine (1981), ao investigar determinadas formas históricas da relação entre políticas urbanas, classes sociais e a distribuição dos equipamentos sociais em formas urbanas capitalistas, compreendeu como manifestações de segregação socioespacial: uma primeira no âmbito da habitação, entre zonas e moradias reservadas às camadas mais privilegiadas e às zonas de moradia popular; uma segunda no plano da alocação e distribuição desigual de equipamentos e serviços coletivos urbanos e uma terceira na esfera do transporte coletivo domicílio-trabalho.

Acrescente-se que, no presente histórico, serviços fundamentais ao desenvolvimento da vida urbana, como os da área do saneamento, por exemplo, têm-se tornado cada vez mais atrativos para o capital, principalmente a partir da década de 1990, quando a guinada neoliberal colocou, em várias sociedades concretas, tais serviços no campo de interesses do setor privado, que busca lucros e dividendos, situação que compromete, na dinâmica da urbanização que se concretiza na periferia do capitalismo, a perspectiva de universalização de serviços urbanos básicos.

Assim, a definição da segregação socioespacial como centro da investigação sobre a vida urbana resulta, principalmente, do reconhecimento de que o fracasso da concretização do direito à cidade para todos e todas persiste como uma dimensão fundamental da Questão Urbana na sociedade brasileira. Tais determinantes remetem, necessariamente, ao papel do Estado na efetivação do direito à cidade, notadamente na implementação de políticas públicas capazes de efetivar os discursos legais sobre política urbana previstos nos marcos regulatórios da Constituição da República Federativa do Brasil 1988 (CFB-1988), da Lei nº 10.257/01, intitulada Estatuto da Cidade, e em Planos Diretores Municipais. De fato, conforme analisa Burnett (2009, p. 28), “[...] as cidades brasileiras têm sido, desde a colônia e como arena privilegiada da própria constituição do país, o espaço privilegiado da concentração e aprofundamento da exploração e da desigualdade social”.

Às indicações teórico-históricas e político-institucionais delineadas se junta a verificação de que no Estado do Maranhão, considerando sua especificidade no contexto da realidade concreta e diversa da questão urbana no Brasil, se manifestam agudos processos de segregação socioespacial urbana. Destacam-se, nesse contexto, a questão habitacional, em suas expressões urbana e rural, e o conjunto de estratégias dos segmentos empobrecidos da população, incluindo questões específicas de populações tradicionais como indígenas e quilombolas, para assegurar, de modo autônomo, respostas à necessidade fundamental de moradia.

No Maranhão, de acordo com estudos recentes (BURNETT; OLIVEIRA; DUTRA, 2016), a precariedade habitacional e a baixa distribuição e qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos na quase totalidade das cidades (pequenas, médias e grandes), sobre as quais passaram a incidir, em cada uma a seu próprio modo, os impactos da aceleração da urbanização das décadas 1970 e 1980. São processos acompanhados da realidade de que a gestão e o planejamento urbano apresentam expressivos limites, traduzidos, na omissão no controle do uso e ocupação do solo e na falta de conhecimento sobre a estrutura e a dinâmica urbana, dentre outros.

Assim, a escolha de Paço do Lumiar, como referência empírica da investigação, cujos resultados são apresentados nesta Dissertação, guarda relação com a constatação de que, nesse município, do ponto de vista da ocupação territorial com fins residenciais, de um lado configuram-se áreas criadas ou expandidas de maneira regulada pelo Estado, como os conjuntos habitacionais provenientes de iniciativas governamentais como a política habitacional brasileira estruturada no tripé SFH/BNH/COHAB (bairros mais antigos) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (bairros mais novos). De outro lado, produtos de ocupações de terras como forma de luta no acesso à moradia se conformam territórios sem a mediação oficial do mercado de terras e habitações ou de políticas públicas habitacionais. Nesses territórios, sobressaem-se a precariedade da moradia, a ausência de infraestrutura urbana bem implantada e a desigual alocação de serviços e equipamentos públicos urbanos. Trata-se, então, de mais uma expressão do padrão urbanístico precarizado e dissociado das normas, planos e modalidades de gestão pública que pretendem regular o desenvolvimento urbano no Brasil e no município.

Importante frisar que, em Paço do Lumiar, estamos diante de processos de produção da vida urbana que podem ser caracterizados como recentes, pois somente iniciados no final da década de 1990 e adensados nos anos 2010. Tal condição confere uma dimensão especial à especificidade do município tanto no âmbito da produção da vida urbana, quanto à sua presença na região metropolitana da Ilha do Maranhão. Também os seus atuais 108 bairros, em suas correlações com o crescimento populacional, são aqui compreendidos como demonstrativos importantes da força da aglomeração urbana em curso em um município maranhense no qual ainda se presenciavam, de modo significativo, atividades marcadamente rurais.

A análise dessas dinâmicas faz Paço do Lumiar aparecer como um recorte político-geográfico encrustado na Ilha do Maranhão que abriga um universo urbano em formação em seus nexos históricos com o modo como a urbanização capitalista se manifesta no Brasil e no Maranhão. Nesse contexto, a questão que orientou a formulação desta Dissertação – modos por meio dos quais certas dimensões da produção e a expansão da vida urbana, em cidades capitalistas, são determinantes e, ao mesmo passo, resultados da segregação socioespacial – encontrou respostas significantes, expressas em dinâmicas de adensamentos urbanos que, em sua conformação física e social, já manifestam contradições e desafios que interrogam sobre a efetividade do usufruto de direitos definidos constitucionalmente, bem como sobre a mobilização e organização política de moradores e moradoras por melhorias urbanas na perspectiva de que o direito à cidade se ponha num horizonte concreto.

Às constatações da gravidade da precariedade habitacional e urbana e da presença de um agressivo mercado de terras na transformação do município, feições evidentes da fragilidade do Estado, especialmente da gestão pública municipal, na constituição do urbano, se junta a de que o Plano Diretor Municipal, datado do ano de 2006 e no qual se apresentam garantias como a universalização do acesso ao trabalho; à moradia; ao lazer; à educação; ao transporte público; à infraestrutura e equipamentos urbanos; a espaços públicos e um ambiente urbano favorável ao exercício da cidadania, dentre outros aspectos (PAÇO DO LUMIAR, 2006), não foi objeto de atualização, conforme regras definidas no Estatuto da Cidade. De fato, considerando os discrepantes contextos sociais, ambientais e

urbanos identificados em Paço do Lumiar, é possível perceber, concretamente, a ausência, escassez ou deterioração das garantias previstas no referido documento.

Flagramos, portanto, em Paço do Lumiar a produção da vida urbana com claros componentes de segregação socioespacial, que também demonstram a existência de um leque de expressões, contradições e desafios entre a necessidade de viver e morar, a realidade da urbanização e a ação do poder público nesse município. Daí aparecerem carregados de sentido os depoimentos de representantes comunitários da região da Vila Epitácio Cafeteira, que, movidos/as pela utopia e pelo sonho coletivo do acesso à “casa própria” e de melhorar a vida, reconstituem a formação dos territórios urbanos e as lutas travadas para torná-los, progressivamente, espaços de resgate e usufruto de direitos.

Nestas notas introdutórias, no que diz respeito às definições teórico-metodológicas e movimentos de pesquisa que embasam a formulação desta Dissertação, destacamos, a seguir, alguns pontos:

**Primeiro.** Os resultados alcançados se mostram adequados ao objetivo inicial de analisar os modos pelos quais certas dimensões da produção da vida urbana são determinantes e, ao mesmo passo, resultados da segregação socioespacial, enfatizando manifestações desses processos na conformação das condições de moradia, na infraestrutura física e ambiental de territórios intraurbanos e em estratégias político-institucionais de defesa e concretização do direito à cidade na particularidade brasileira e, em caráter singular, no município de Paço do Lumiar – MA. Também a reflexão aqui sistematizada oferece pistas à compreensão dos temas que, configurados como objetivos específicos no projeto de pesquisa, tendo em vista a elaboração desta Dissertação, foram fundamentais à demarcação de determinantes e mediações pertinentes ao domínio da questão em análise. Os temas são:

- a) Reconstrução teórico-histórica de determinações, relações e contradições pertinentes à produção capitalista da vida urbana, destacando a questão urbana, a intervenção do Estado e o acesso das classes populares ao direito à cidade no Brasil e no Maranhão;
- b) Tendências de urbanização e pressões habitacionais em Paço do Lumiar em face das novas centralidades regionais emergentes na Ilha do Maranhão e, de modo especial, as condições de inserção do município na Região Metropolitana de São Luís;



- c) Conformação e dinâmica da vida urbana em Paço do Lumiar, a partir de 2006, priorizando a relação rural-urbano, dimensões socioeconômicas, ambientais, demográficas e processos de segregação socioespacial intraurbana;
- d) Configuração do poder público municipal em Paço do Lumiar, destacando os termos de sua intervenção na produção da vida urbana; na proposição e efetividade do Plano Diretor; na concretização do direito à cidade e na reversão de processos de segregação socioespacial;
- e) Mobilização e organização política de moradores/as pela reversão de processos de segregação socioespacial, destacando as estratégias atuais de intervenção e controle populares em torno da defesa e concretização do direito à moradia e à cidade em Paço do Lumiar.

**Segundo.** Tendo por base os fundamentos teórico-conceituais e a questão geral voltada para compreender os modos pelos quais certas dimensões da produção da vida urbana são determinantes e, ao mesmo passo, resultados da segregação socioespacial, esta Dissertação foi produzida sob a orientação do materialismo histórico-dialético, método que possibilitou reconstituir, no plano do pensamento e da análise, determinações, relações, mediações e contradições constitutivas de totalidades históricas nas quais se definem especificidades de maior ou menor complexidade pertinentes ao domínio do objeto de estudo.

A opção pelo materialismo histórico-dialético como suporte metodológico implica não perder de vista a compreensão de que “[...] o método de Marx não resulta de descobertas abruptas ou de intuições geniais – ao contrário, resulta de uma demorada investigação”. (PAULO NETTO; BRAZ, 2009, p. 6). Também significa valer-se metodologicamente do ponto de vista da totalidade, ou seja, de uma categoria difundida pelo marxismo.

A categoria de totalidade significa [...] de um lado, que a realidade objetiva é um todo coerente em que cada elemento está, de uma maneira ou de outra, em relação com cada elemento e, de outro lado, que essas relações formam, na própria realidade objetiva, correlações concretas, conjuntos, unidades ligadas entre si de maneiras completamente diversas, mas sempre determinadas. (LUCÁKS, 1967, p. 240).

Nesse horizonte analítico, a categoria da totalidade fornece subsídios para a compreensão de fenômenos da realidade concreta, não mediante a descrição

de elementos parciais da realidade e sim da busca de compreensão da gênese histórica dessa realidade e da demarcação das manifestações e tendências contraditórias que ela contém. Logo, o uso da categoria totalidade como recurso metodológico fundamental, associado às contribuições da teoria crítica de Marx e do marxismo, implica na compreensão de que a vida urbana e os processos de segregação socioespacial que lhe acompanham se transformam ou, como descreve Lefebvre (2001b), se dialetizam.

Para Mandel (2001), o pensamento dialético oferece importantes subsídios para estudos da realidade, na medida em que se sustenta em premissas adequadas à natureza do ser social, quais sejam:

A concepção de toda realidade como estado em contínua mudança, ou seja, não como uma *soma de fatos*, mas como *combinação de processos*;  
 A concepção de toda realidade como uma totalidade em movimento, na qual nenhuma parte pode ser compreendida isoladamente, fora de suas interconexões, de suas relações com as outras partes;  
 A concepção do movimento como resultado de *contradições internas* dessa totalidade;  
 A concepção do conhecimento como uma apreensão do real pelo pensamento (pela atividade humana), ou seja, *como uma interação entre o sujeito e o objeto*. O sujeito tende a transformar o real ao apreendê-lo, mas ele mesmo é transformado pela atividade de investigação, de apreensão e de transformação do real [...] (MANDEL, 2001, p.19-20).

Ou ainda, conforme Lukács (1967, p. 244):

[...] a solução dialética correta não poderia ser elaborada de outra forma senão pelo estudo imparcial das relações complexas da realidade, e esse estudo deverá auxiliar-se de instrumentos de grande flexibilidade. Seu objetivo preciso será, antes de mais nada, determinar o lugar que ocupa o fenômeno que tomara por objeto, no interior da totalidade concreta de que faz objetivamente parte.

O movimento do micro para o macro, do particular para o geral, do político para a realidade econômica e vice-versa aparece com clareza na análise de Marx (2008, p. 258):

[...] se começássemos simplesmente pela população, teríamos uma visão caótica do conjunto. Por uma análise cada vez mais precisa chegaríamos a representações cada vez mais simples; do concreto inicialmente representado passaríamos a abstrações progressivamente mais sutis até alcançarmos as determinações mais simples. Aqui chegados, teríamos que empreender a viagem de regresso até encontrarmos de novo a população – desta vez não teríamos uma ideia caótica do todo, mas uma rica totalidade com múltiplas determinações e relações.

A opção pelo método do materialismo histórico-dialético também guarda relação com o fato de que, na investigação e análise dos modos através dos quais certas dimensões da produção da vida urbana são determinantes e, ao mesmo

passo, resultados da segregação socioespacial, se faz necessário ter como referência uma “[...] teoria capaz de integrar a análise do espaço com a das lutas sociais e dos processos políticos. Por isso, a referência marxista é obrigatória como ponto de partida”. (CASTELLS, 1983, p. III).

**Terceiro.** Na definição das estratégias e instrumentos de pesquisa que subsidia a elaboração desta Dissertação, consideramos a ponderação de Paulo Netto e Braz (2009, p. 10, grifo do autor) quando estes constatarem:

[...] os instrumentos – ou, se se quiser, *técnicas* – de pesquisa são os mais variados, desde a análise documental até as formas mais diversas de observação, recolha de dados, quantificação etc. Esses instrumentos são meios de que se vale o pesquisador para “apoderar da matéria”, mas não devem ser identificados com o método: instrumentos similares podem servir (e de fato servem), em escala variada, a concepções metodológicas diferentes. Cabe observar que, no mais de um século decorrido após a morte de Marx, as ciências sociais desenvolveram um enorme acervo de instrumentos (*técnicas*) de pesquisa, com alcances diferenciados – e *todo* pesquisador deve esforçar-se por conhecer este acervo, apropriar-se dele e dominar a sua utilização.

Assim, buscando coerência à orientação teórico-metodológica, esta Dissertação resulta de uma dinâmica de investigação concretizada mediante as seguintes estratégias e instrumentos de pesquisa:

Por meio da pesquisa bibliográfica, tomando como referências centrais formulações e estudos de Karl Marx, Friedrich Engels, Henri Lefebvre, Jean Lojkin e David Harvey, alcançamos o aprofundamento do conhecimento sobre as categorias teórico-históricas gerais afetas ao objeto e objetivos de estudo – Urbanização Capitalista, Questão Urbana, Estado, Poder Público Municipal, Lutas Sociais, Direito à Cidade e Segregação Socioespacial. Na busca da compreensão das relações e mediações entre as determinações mais gerais da sociedade capitalista e as dinâmicas da urbanização na particularidade brasileira, privilegamos, dentre outras fontes secundárias, os estudos de Lúcio Kowarick, Francisco de Oliveira, Milton Santos, Raquel Rolnik, Ermínia Maricato e Frederico Lago Burnett.

A pesquisa bibliográfica e a análise de documentos constitucionais e outros de natureza oficial atinentes à intervenção do Estado brasileiro na vida urbana, compreendendo, entre outros, a Constituição Federal Brasileira de 1988, o Estatuto da Cidade, a Política de Desenvolvimento Nacional de Desenvolvimento Urbano, Políticas Públicas de Habitação e Planos Diretores foram fundamentais à compreensão de interesses e arranjos políticos; de disputas e embates; de

contradições e desafios presentes nos discursos, leis e políticas públicas urbanas no Brasil. A leitura e a análise desses documentos também se mostraram especialmente importantes na medida em que possibilitaram confirmar os direitos à moradia e à cidade, conforme definidos constitucionalmente, sendo a sua efetivação, em grande medida, de responsabilidade estatal. Cabe, portanto, ao Estado brasileiro, de modo particular aos governos municipais, a responsabilidade pela concretização do direito à cidade por meio de políticas públicas urbanas e da efetividade das diretrizes e instrumentos preconizados no Estatuto da Cidade.

No estudo sobre os modos pelos quais certas dimensões da produção da vida urbana são determinantes e, ao mesmo passo, resultados da segregação socioespacial, enfatizando manifestações desses processos na conformação das condições de moradia, na infraestrutura física-ambiental de territórios intraurbanos e em estratégias político-institucionais de defesa e concretização do direito à cidade na particularidade brasileira e, em caráter singular, em Paço do Lumiar, privilegamos levantamentos e estudos de acervos documentais diversos – produções acadêmicas, documentos oficiais, materiais jornalísticos – que nos permitiram apreender a especificidade desse município no tocante a:

- a) condições geográfico-territoriais e político-institucionais,
- b) origem, transformações e tendências da vida urbana;
- c) configuração do Poder Público Municipal e das políticas públicas urbanas municipais;
- d) organização popular no decurso de lutas pelo direito à moradia.

A realização de entrevistas com dois grupos representativos dos sujeitos políticos – gestores/coordenadores/técnicos de órgãos governamentais dos Poderes Executivo e Legislativo e militantes da luta popular urbana – envolvidos concretamente na dinâmica do objeto de estudo aqui reconstituído se mostrou fundamental à identificação e ao aprofundamento de temas como questão urbana, ausência de direitos sociais, atraso na atualização do PDM, segregação socioespacial e o direito à cidade no município de Paço do Lumiar. O material resultante das entrevistas com participantes/militantes do grupo intitulado “Lideranças em Ação” e lideranças comunitárias de Uniões e Associações de Moradores da Região da Vila Epitácio Cafeteira, enfocando a formação do bairro/comunidade, acontecimentos vivenciados no acesso à moradia, condições de vida urbana, os desafios da mobilização e organização política, a relação com o

poder público municipal, o modo como veem e sentem a segregação socioespacial e as estratégias de luta para a concretização do direito à cidade, diz muito de um futuro incerto para os moradores e moradoras das áreas urbanas em formação em Paço do Lumiar no que diz respeito ao acesso a melhorias na qualidade da vida urbana.

Por fim, a observação direta e os registros fotográficos voltados principalmente para captar certas dimensões da produção da vida urbana, das transformações na relação rural-urbano, das condições de moradia e infraestrutura urbana e da presença da segregação socioespacial intraurbana em Paço do Lumiar permitiram encontrar e registrar as condições precárias da moradia e da infraestrutura urbana nos territórios visitados, situação que faz surgir uma série de contradições e mediações entre o sentimento de pertencimento aos espaços de moradia, as estratégias coletivas de organização em defesa do direito à moradia e à cidade e as relações de conflito ou convergência no uso e na gestão pública do espaço em relação a múltiplos processos como interesses econômico-imobiliários, impactos ambientais, mobilidade urbana, regressividade das políticas sociais urbanas, dentre outros.

Ressaltamos que o agravamento do panorama da pandemia de COVID – 19, ao coincidir com o período previsto para a pesquisa de campo, implicou na impossibilidade de realização de visitas e entrevistas com moradores e moradoras da Vila Epitácio Cafeteira. Então, optamos por entrevistas/diálogos com lideranças comunitárias dessa região, utilizando tanto meios digitais como conversas presenciais, respeitando os protocolos sanitários vigentes. Também pontuamos a impossibilidade de realizar entrevistas com representantes do Poder Judiciário no município. Apesar das inúmeras tentativas de contato com os órgãos públicos, no caso o Ministério Público, não obtivemos êxito.

A configuração do campo temático no qual se insere esta Dissertação e a minha condição de mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) exigiram a vinculação da investigação à linha de pesquisa desse programa intitulada “Estado, Questão Urbana e Políticas Públicas”. Trata-se de uma linha de pesquisa que possibilita estudos que colocam a cidade e a questão urbana no centro do debate sobre políticas públicas e de modo particular as possibilidades do planejamento urbano e da gestão das cidades de contribuir para a reversão de processos de segregação socioespacial urbana que, em municípios brasileiros, a

exemplo de Paço do Lumiar, denegam cotidianamente direitos assegurados constitucionalmente.

Do ponto de vista da sua exposição, a presente Dissertação, além desta Introdução, abarca três capítulos, ao longo dos quais procuramos desenvolver a base argumentativa da reflexão, o item Conclusão e um conjunto de anexos e apêndices com dados e documentos pertinentes ao domínio do objeto de estudo.

No primeiro capítulo, intitulado *VIDA URBANA, AÇÃO ESTATAL, SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E INSURGÊNCIAS PELO DIREITO À CIDADE NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: fundamentos teórico-históricos*, dissertamos sobre determinadas análises que se mostram adequadas à compreensão da constituição do urbano nos marcos da sociabilidade capitalista. A reconstrução analítica desse amplo e complexo processo na contemporaneidade exige que se retome a determinação geral da produção social do espaço e sua apropriação privada e expressões do seu desenvolvimento em sociedades concretas, a exemplo da brasileira, pondo em relevo dimensões da reprodução do capital nas suas relações com a urbanização, a questão social, a emergência da questão urbana e a configuração da segregação socioespacial urbana. Nesse contexto, também abordamos as lutas sociais urbanas e os discursos do Estado sobre o direito à cidade, tendo como linha geral o entendimento - teórico e político - de que a agenda para essas duas forças sociais no combate à degradação da vida social e ambiental em cidades brasileiras continua em aberto e ameaçada pelo avanço do projeto neoliberal na dinâmica do desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

*REESTRUTURAÇÃO ESPACIAL-AMBIENTAL, DINÂMICAS URBANO-HABITACIONAIS E AÇÃO ESTATAL NA ILHA DO MARANHÃO: a especificidade de Paço do Lumiar* é o título do segundo capítulo desta Dissertação, no qual descortinamos a especificidade de Paço do Lumiar em meio às configurações e contradições oriundas do processo de metropolização e da dinâmica espacial intermunicipal, pelos quais passaram e passam os municípios que compõem a Ilha do Maranhão e a RMGSL. Assim, a singular e desafiadora produção da vida urbana, determinada e mediada por políticas de habitação popular, lutas sociais por moradia, mercado de terras e impactos ambientais, aparece acompanhada por claros processos de segregação socioespacial, aos quais os governos locais e a legislação municipal não respondem de forma simultânea e satisfatória para a sua reversão.

O terceiro e último capítulo, sob o título *SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM PAÇO DO LUMIAR: espacialização, ações do poder municipal e lutas pelos direitos à moradia e à cidade*, traz, profundamente enraizados na leitura da região da Vila Epitácio Cafeteira como síntese de espaços de moradia e de mobilização política, os resultados da pesquisa que informam sobre uma multiplicidade de expressões concretas – no plano de edificações privadas e públicas; no âmbito da gestão urbana local e na esfera da mobilização e organização de moradores e moradoras – sobre os modos pelos quais certas dimensões da produção e da expansão da vida urbana em Paço do Lumiar são determinantes e, ao mesmo passo, resultados da segregação socioespacial que se concretiza num quadro de extrema complexidade ideológica e político-institucional que caracteriza, na conjuntura atual, a sociedade, o Estado e as cidades brasileiras e maranhenses.

Por fim, apresentamos as Considerações Finais, em que apontamos aspectos teórico-históricos e empíricos relevantes abordados no decorrer da Dissertação, refletindo sobre as condições objetivas mediante as quais a vida urbana vem se materializando no município de Paço do Lumiar e tecendo relações, contradições e perspectivas com processos ao mesmo passo inclusivos e desiguais no horizonte do direito à cidade.

## **2 VIDA URBANA, AÇÃO ESTATAL, SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E LUTAS SOCIAIS PELO DIREITO À CIDADE NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: fundamentos teórico-históricos**

### **2.1 Constituição do urbano no contexto capitalista: a produção social do espaço e sua apropriação privada**

A reconstrução analítica da produção do urbano na contemporaneidade exige a demarcação de análises teórico-históricas que se mostram adequadas à compreensão do desenvolvimento desse processo nos marcos da sociabilidade capitalista. Faz-se necessário, portanto, considerar certos aspectos relacionados à construção e reconstrução teórico-históricas pertinentes à produção e a análise das chamadas cidades modernas pondo em relevo determinadas dimensões da reprodução do capital nas suas relações com a urbanização, a questão social e a emergência da questão urbana.

Apoiadas nas formulações de Marx (2013)<sup>1</sup>, as indicações teórico-analíticas de Engels (2015) e Lefebvre (2001b) orientam que a divisão do trabalho entre campo e cidade e a configuração, ao mesmo tempo, de um espaço urbano e social podem ser estabelecidas como importantes chaves de interpretação da constituição do urbano e de expressões da questão social no território citadino. Trata-se de processos imbricados, de forma substancial, em contradições inscritas em dimensões econômico-políticas, socioculturais e espaciais que guardam relações com os processos de constituição do urbano sob a tutela do capitalismo. Logo, é uma reflexão que implica a compreensão da morfologia urbana nos contornos da divisão entre urbano e rural e, de modo especial, dos efeitos dessa divisão na constituição do denominado “tecido urbano”, que

[...] não se limita à sua morfologia. Ele é o suporte de um ‘modo de viver’ mais ou menos intenso ou degradado: a sociedade urbana. Na base econômica, do ‘tecido urbano’ aparecem fenômenos de uma outra ordem, num outro nível, o da vida social e ‘cultural’. (LEFEBVRE, 2001b, p. 18).

Desse modo, na constituição do “tecido urbano”, situada no movimento contraditório da gênese e desenvolvimento do capitalismo, surgem, de forma

---

<sup>1</sup> [...] a base de toda divisão do trabalho desenvolvida e mediada pela troca de mercadorias é a separação entre cidade e campo. (MARX, 2013, p. 530).



recorrente, novas necessidades associadas à determinação de “[...] produto de consumo de uma alta qualidade para estrangeiros, turistas, pessoas oriundas da periferia, suburbanos com [...] duplo papel: lugar de consumo e consumo do lugar” (LEFEBVRE, 2001b, p. 20).

Assim, os antigos centros urbanos entram de modo mais completo na troca e no valor de troca [...]. Tornam-se centros de consumo. [...] hoje o valor de troca prevalece a tal ponto sobre o uso e o valor de uso que quase suprime este último. (LEFEBVRE, 2001b, p. 20).

Com essa configuração e dinâmica, a cidade capitalista integra as condições gerais da produção<sup>2</sup>, as quais, em um amplo e complexo processo de socialização, se estendem a totalidade da reprodução social. Nesse movimento, os *meios de consumos coletivos* ganham relevância, pois, conformando-se como valores de uso coletivo respondem a legítimas necessidades sociais, a exemplo de moradias, escolas, transporte e hospitais. Todavia, na lógica do capital, na produção, distribuição e alocação desses meios vitais à reprodução da classe trabalhadora, incide que:

- a) são gastos considerados de pouca rentabilidade, diferentemente dos “[...] meios de circulação social (crédito, bancos, etc.) que compensam sua improdutividade pela necessidade de intervirem no nível da reprodução do capital produtivo” (LOJKINE, 1981, p. 132);
- b) seu direcionamento e usufruto se dão de forma diferenciada para as classes sociais, restando à classe trabalhadora o rompimento com o conformismo social e a sua organização política para trazer à agenda pública os seus interesses.

Tais determinações e relações implicam na impossibilidade de apreender a gênese histórica e o desenvolvimento da cidade capitalista sem considerar o papel do Estado nos processos de constituição do urbano. Do ponto de vista historicista da totalidade, a configuração desse papel, em termos de conteúdo e forma, resulta do estabelecimento de relação de dependência à lógica do capital e ao seu processo de

---

<sup>2</sup> Socialização das forças produtivas, que, seguindo o desenvolvimento da mais-valia relativa, não se encontra restrita à formação do ‘trabalhador coletivo’ no local da produção. Trata-se de um modo de socialização que abrange, ao mesmo tempo, a divisão técnica do trabalho na oficina e a divisão do trabalho no conjunto da sociedade. Com essa análise, Marx desenvolve um novo conceito para definir a relação entre o processo imediato de produção, a unidade de produção, por um lado, e, por outro, o processo global de produção e de circulação do capital: é o que ele chama as condições gerais da produção. (LOJKINE, 1981).

acumulação, que influencia diretamente o padrão de reprodução das relações sociais capitalistas. (SANTOS, 1982).

Na compreensão da presença e interferência do Estado na base de sustentação dessas complexas relações, é bastante instrutiva a ponderação de Farias (2000) no sentido de que o papel interventor do Estado pode ser visto sobre o prisma teórico-analítico da “utopia burguesa abstrata”, que aponta para o domínio da burguesia sobre o Estado. “Por isso convém ao movimento conjuntural de entrada e saída de cena do Estado, cuja verdade se encontra em outro nível, na evolução da divisão capitalista do trabalho e da luta de classes, que formam um todo contraditório”. (FARIAS, 2000, p. 42).

Tendo por base tal entendimento, torna-se imprescindível considerar o lugar ocupado pelo Estado na produção e distribuição social e espacial dos equipamentos e serviços urbanos para as diferentes frações de classe que formam a população urbana de municípios e cidades. Nesse âmbito, o padrão da distribuição social da terra urbanizada ou em vias de urbanização e desses equipamentos e serviços entre os setores populares manifesta contradições estruturais/conjunturais e o estágio das lutas sociais na disputa dos valores de uso urbanos.

Assim, mesmo considerando as recorrentes crises do capital e experiências de reformas do Estado que alteram prerrogativas e funções estatais no exercício do controle da relação capital/trabalho, fronteiras e territórios, bem como a expansiva presença do capital, via privatização ou terceirização dos serviços públicos, na gestão dos meios de transporte e de diversos equipamentos e serviços coletivos urbanos, o “direito intervencionista” do Estado na constituição do urbano (LOJKINE, 1981), permanece, do ponto de vista do acesso a direitos sociais na cidade, crucial.

Importante enfatizar que essa demarcação não supõe alguma ilusão quanto à intervenção do Estado em sociedades capitalistas, a exemplo da brasileira, no sentido da radicalização do uso público da terra urbana, da promoção da Justiça e do acesso universal e igualitário a direitos sociais fundamentais à vida nas cidades. Significa reconhecer que duas prerrogativas estatais seguem como cruciais na luta e no acesso a tais direitos. São elas:

- a) intervenção jurídica (leis urbanas) nas condições pelas quais os diversos segmentos sociais de classe e diferentes agentes econômico-

empresariais e institucionais podem reivindicar e apropriar-se do *direito do solo* e quanto ao uso que a ele pode ser destinado;

- b) formulação e efetivação de políticas públicas em face da multiplicidade de questões que afetam a relação da população urbana com a cidade onde vive e trabalha, dentre estas moradia, saneamento básico (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e transporte (mobilidade e trânsito).

As determinações e relações gerais pertinentes à produção do urbano até aqui assinaladas assumem particularidades na periferia do mundo capitalista e especificidades na relação orgânica existente entre o Estado, a dinâmica das classes sociais e os modos de apropriação e usufruto da vida urbana pela classe trabalhadora e subalterna. Nesse contexto, se manifesta um amplo campo de expressões da desigualdade social que caracteriza, em maior ou menor grau, a sociabilidade capitalista. Ao considerar certas expressões desse fundamento no campo da sociedade de regulação neoliberal, Sposati (2002, p. 4) afirma:

O fenômeno da exclusão social da sociedade de regulação neoliberal coloca um freio na expansão da universalização da cidadania. Assim, parece persistir a dualidade entre a regulação social para os ainda consumidores e os não consumidores. Entendo que superar esta dualidade e seus efeitos nefastos é uma das pautas necessárias para uma agenda social mundial.

O entendimento de que, no curso do desenvolvimento capitalista, a classe trabalhadora experimenta um processo de pauperização, derivado da essência exploradora da ordem do capital (PAULO NETTO; BRAZ, 2009), requer considerar determinadas dimensões da Questão Social<sup>3</sup>, destacadamente a organização da classe trabalhadora e a “[...] necessidade de seu reconhecimento, pelo Estado, da implementação de políticas que atendam seus interesses”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 126). Assim, nas cidades, se desenvolve um conjunto de disputas e negociações pela garantia do acesso a equipamentos e serviços urbanos fundamentais à reprodução social. Nesses processos, se manifestam, de um lado, sujeitos sociais e práticas estatais pouco favoráveis a experiências democráticas de

<sup>3</sup> Do ponto de vista geral e histórico, a Questão Social é aqui compreendida como expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 77).

gestão pública urbana; de outro lado, aqueles que propõem a garantia do acesso aos serviços e equipamentos urbanos como condição à produção da vida urbana não sustentada na desigualdade social.

Trata-se, portanto, de um ângulo analítico sobre a produção do espaço urbano capitalista, em suas características, contradições, tendências e alterações significativas, que exige, seguindo Castells (1983), o reconhecimento da impossibilidade de analisar as cidades capitalistas como totalidades historicamente construídas, sem uma associação efetiva à Questão Urbana, considerada por este autor “[...] um fenômeno em si mesmo [...] uma problemática fundamental em nossas sociedades”. (CASTELLS, 1983, p. 2). Na visão de Santos (1982, p. 68), trata-se de uma questão concebida “[...] pelo crescimento acelerado e anárquico das cidades nas sociedades capitalistas”.

A problematização e a análise da gênese histórica e das tendências contraditórias que, no presente, comporta a Questão Urbana, nos reporta a outras contradições, a exemplo da urbanização em sua concreticidade e a autonomia do modelo cultural ‘urbano’ que se manifestam, de acordo com Castells (1983, p. 22), “[...] como processos paradoxalmente contraditórios”. Lojkin (1981), por sua vez, enfatiza que as relações de produção capitalista produzem a aglomeração urbana, mas impõem limites à organização racional e socializada do planejamento urbano.

Demarcada a centralidade da Questão Urbana nos processos de produção da vida urbana sob o capitalismo, cumpre enfatizar que essa centralidade, em suas inúmeras formas e mediações, justifica a compreensão de que, nas condições desiguais de vida nas cidades, “[...] a questão social se mescla com a questão urbana”. (IVO, 2010, p. 18). Também abona o reconhecimento de que, na configuração e dinâmica da produção da vida urbana e da Questão Urbana que lhe acompanha, se expressam, mediante uma gama de relações, mediações e contradições, as categorias teórico-históricas da segregação socioespacial e do direito à cidade.

Compreende-se, então, que a imbricação dialética dessas categorias no domínio da Questão Urbana afasta, de modo inequívoco, a discussão do direito à cidade de questões de embelezamento ou mesmo de “caprichos e modismos intelectuais”. (HARVEY, 2014, p. 15). Lutas e demandas pelo direito à cidade são oriundas, principalmente, de populações pobres, subjugadas a condições precárias de vida no espaço urbano, elementos segregantes que afetam, essencialmente, a

classe trabalhadora e subalterna. Assim, este é um fato histórico que demonstra, de modo incontestado, a condição de vida do proletariado nas cidades do capital.

Afastado da Cidade, o proletariado acabará de perder o sentido da obra. Afastado dos locais de produção, disponível para empresas esparsas a partir de um setor de habitat, o proletariado deixará se esfumar em sua capacidade criadora. A consciência urbana vai se dissipar. (LEFEBVRE, 2001b, p. 25).

De fato, a cidade oriunda de períodos medievais ou coloniais, ao ser tomada pela sociabilidade capitalista, passou a constituir-se expressão e instrumento de uma determinação fundamental: a aglomeração dos meios de reprodução do capital e do trabalho cria *efeitos úteis* (LOJKINE, 1981) e deles o capital extrai, ao mesmo passo, condições de sobrevivência, expansão e reestruturação.

Engels, de modo notável, foi um dos primeiros pensadores a enfatizar esse caráter dual da centralização do capital. Nessa centralização, também identificou diversos contrastes – a segregação e a moradia da população pobre, dentre outros – como dimensões inerentes à produção das cidades capitalistas. As referências históricas que apresenta, conferindo relevância às condições objetivas e relações de classes presentes nas cidades europeias que retroalimentavam processos inéditos de urbanização e industrialização, nos instrui sobre os desdobramentos e expressões desses processos nas condições de vida e moradia da classe trabalhadora nessas cidades.

[...] trabalhadores são empurrados do centro das cidades para a periferia, as moradias dos trabalhadores e, de modo geral, as moradias menores se tornam raras e caras e muitas vezes nem podem ser adquiridas. [...]. A escassez da locação com certeza atinge o trabalhador mais duramente do que qualquer classe mais abastada [...] (ENGELS, 2015, p. 40).

É nesse horizonte que, ao analisar as determinações desse padrão geral de constituição do urbano, Engels também desnuda as causas que levaram a burguesia britânica, nos marcos da questão social então em curso, à produção das formas embrionárias de saúde pública, do urbanismo e de políticas urbanas. Então, cumpre destacar que o resultado das transformações na vida cidadina para responder a exigências capitalistas se mostrou, além da exploração nas condições do trabalho fabril e urbano, também no padrão de vida dos segmentos sociais da classe trabalhadora alocados em moradias autoconstruídas precariamente em áreas destituídas de equipamentos e serviços urbanos.

Trata-se, por conseguinte, de dinâmicas gerais e contraditórias pertinentes à sociabilidade capitalista e à produção do espaço urbano que lhe é correlata. Ao longo do desenvolvimento da urbanização, na dialética universal-particular, efetiva-se uma teia de relações convergente à produção de uma rede diferenciada de cidades em abrangência global, que, a despeito da homogeneização exigida para a reprodução ampliada do capital, assume expressões particulares em sociedades de capitalismo dependente.

Essa indicação teórico-analítica permite compreender a particular combinação da divisão social do trabalho entre campo e cidade e as formas históricas diferenciadas das quais a produção do urbano sob o capital veio a se efetivar no continente latino-americano, especialmente no Brasil.

No tocante ao modo de produção da vida urbana que se consolida na particularidade brasileira, é importante considerar que, na transição do escravismo para o capitalismo urbano-industrial, de acordo com Moura (1994), as oligarquias latifundiárias tiveram seus interesses e privilégios conservados, sendo a modernização posta a serviço de uma estrutura sociopolítica marcadamente arcaica. Maricato (2003) destaca que o universo urbano brasileiro não superou por completo o perfil colonial e imperial próprio dessa formação sócio-histórica, mantendo-se a concentração da terra, o poder político e a centralização da renda nas mãos de poucos. Subordinada, dependente e hipertardia, no entender de Antunes (1988), são características da integração do desenvolvimento capitalista brasileiro ao capitalismo mundial. Resultou daí um modo de desenvolvimento extremamente excludente e concentrador, tendo o Estado papel central na constituição desse modelo.

Cabe lembrar que, diversamente de muitos países europeus, a exemplo da Inglaterra, o Brasil não experimentou as formas clássicas de transição ao modo de produção capitalista (do artesanato à grande indústria). Do ponto de vista histórico geral, a urbanização guarda relações diretas e necessárias com a organização, desorganização e reorganização das cidades no sentido de atender a exigências estruturais e conjunturais do desenvolvimento do capitalismo industrial. Na particularidade brasileira, essa determinação geral, associando-se a dimensões oriundas dos períodos colonial e imperial, favoreceu, a partir dos anos 1930 do

século XX, a abertura de processos pertinentes a um modo particular de urbanização nas cidades brasileiras então sedes do capital comercial<sup>4</sup>.

Quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela tem que ser simultaneamente urbana, e tem que ser fundamentalmente urbana porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social e técnica do trabalho no interior das unidades agrícolas. O nosso camponês ou semicamponês – eu preferia chamar assim, porque nunca teve a propriedade da terra, senão a posse –, só em raros casos a unidade continha dentro de si uma divisão social do trabalho diversificada, o que fez com que, no momento em que se inicia a industrialização, as relações campo-cidade de novo se mantivessem estanques desse ponto de vista, caracterizando uma industrialização que forçou um processo de urbanização numa escala realmente sem precedentes. Noutras palavras, a indústria no Brasil ou seria urbana, ou teria poucas condições de nascer. Esse é na verdade o maior determinante do fato de que a nossa industrialização vai gerar taxas de urbanização muito acima do próprio crescimento da força de trabalho engajada nas atividades industriais. (OLIVEIRA, 1982 *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 42).

Também não podemos esquecer que, na passagem do século XIX para o XX, começaram a se manifestar de modo mais sistemático, mediante relações de antagonismo e convergências, a intervenção do Estado brasileiro na vida urbana e a mobilização de grupos de moradores/as organizados/as para reivindicar moradia adequada e outros serviços e equipamentos urbanos.

De fato, ao longo do século XX, em diferentes conjunturas econômico-políticas, o Estado brasileiro, mediante legislação e políticas públicas, interfere nos processos de constituição do urbano e, por consequência, na questão urbana. Isso se manifesta nos âmbitos produtivo e demográfico no campo e nas cidades através de alterações que são convergentes à configuração de um modo de urbanização alicerçado em grandes movimentos de migração rural-urbana. A substantiva e acelerada concentração da população nas grandes cidades, verificada a partir de 1970<sup>5</sup>, confluíu para o aumento de necessidades sociais peculiares à vida urbana,

---

<sup>4</sup> [...] uma cidade como Recife, que desde o século XIX em termos relativos evidentemente era uma cidade já bastante grande, não se explica se não se tiver em conta a sua função de sede do capital comercial. Portanto, essa urbanização precede, sob muitos aspectos, uma nova urbanização que se redefine a partir do momento que a cidade passa a ser também a sede do aparelho produtivo, a sede da indústria propriamente dita. (OLIVEIRA, 1982 *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 38).

<sup>5</sup> Na particularidade brasileira, até 1970, verificam-se percentuais de crescimento urbano de 52 milhões (55,9%) de pessoas vivendo nas cidades. A partir de então, esse percentual cresce aceleradamente a ponto de alcançar a cifra de 81% de população urbana no ano 2000. Importante anotar que: “Esse crescimento da população urbana não reflete apenas as fortes migrações de origem rural, como também o significativo crescimento natural das próprias áreas urbanas e a incorporação de novas áreas, que passaram a ser classificadas como urbanas nos censos mais recentes”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006, p. 106).

expresso, dentre outros, na ampliação da demanda por moradias e equipamentos e serviços públicos de uso coletivo. Os obstáculos no acesso à moradia, via mercado ou políticas públicas de habitação popular, e a alocação desigual desses equipamentos e serviços no território da cidade consolidam a tendência de produção do espaço urbano mediante um padrão periférico ou de expansão de periferias.

A dinâmica da relação entre a ação do Estado, o domínio capitalista e a questão social, em suas manifestações urbanas, ganha contornos específicos que se desenvolvem influenciados por fundamentos centrais do capitalismo na particularidade brasileira, dentre outros: a permanência de expressivo contingente de força de trabalho disponível nas cidades e ampliação constante da informalidade; as recorrentes crises econômico-políticas; a precária urbanização; a deterioração das condições sanitárias e ambientais; a complexificação da rede urbana (cidades pequenas, médias e metrópoles)<sup>6</sup>.

A base e as condições objetivas do padrão de urbanização que se desenvolve na particularidade brasileira explicita nexos orgânicos entre o desenvolvimento urbano e a produção de desigualdades socioespaciais. Expressam e reforçam esse processo o adensamento da questão social na sua dimensão urbana; modos de apropriação, ocupação e uso do território estruturados em práticas de valorização fundiário-imobiliária da terra urbana e em disputas territoriais na qual se confrontam valores de uso e valores de troca; práticas de segregação socioespacial; produção de centralidades que transformam o espaço e a vida urbana e o malogro de políticas públicas urbanas favoráveis à concretização do direito à cidade.

No contexto contemporâneo, a gestão pública no Brasil, em que pese importantes conquistas, continua a deparar-se com a incapacidade real de impedir os efeitos deletérios da urbanização capitalista sobre a igualdade social; sobre as condições de vida concretas e cotidianas de certos segmentos sociais e sobre o

---

<sup>6</sup> Na pesquisa e análise da rede urbana, é importante considerar as pontuações de Oliveira (1982) sobre o padrão de urbanização implantado na particularidade brasileira. Diz ele: “Os diversos ciclos da economia brasileira (não vistos do ponto de vista dos ciclos de capital), o ciclo do açúcar e todos os outros, terminando no ciclo mais extenso, mais duradouro e mais marcante da recente da história brasileira, que é o ciclo do café, permanecem criando ou recriando permanentemente um padrão de urbanização que consistia nessa extrema polarização: de um lado uma rede urbana bastante pobre e, de outro, uma rede urbana extremamente polarizada em grandes e poucas cidades, que eram exatamente as sedes do controle, seja burocrático, seja do capital comercial”. (OLIVEIRA, 1982 *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 51).



ambiente natural e construído, ou seja, sobre a questão urbana progressivamente mais complexa, situação que exige e resulta em estudos e debates cada vez mais densos e abrangentes, pois,

[...] a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação. (TELLES, 1996, p. 1).

A produção do urbano, influenciada pela mercadorização<sup>7</sup>, incidindo de modo particular nas formas de acesso à terra para morar, reitera antigas e instaura novas formas socioespaciais de segmentações e segregação urbanas. Assim, em cidades brasileiras, a segregação socioespacial (autossegregação de frações da classe proprietária e dirigente e segregação compulsória de certos segmentos da classe trabalhadora) também se expressa por meio de edificações fechadas por muros e tecnologias de segurança: condomínios residenciais, centros financeiro-administrativos, aeroportos internacionais, shopping centers e grandes hotéis, entre outros. São estruturas espaciais que se agrupam em áreas das cidades valorizadas do ponto de vista fundiário-imobiliário, outras vezes são construídas em meio de ou próximas a bairros pobres e periféricos, constituindo o que Caldeira (2000) denominou de *enclaves fortificados*. De fato, são outras faces do que Kowarick, ao analisar processos de espoliação urbana na cidade de São Paulo no período de 1973 e 1979<sup>8</sup>, considerou como um crescimento urbano que se fazia de modo caótico e espelhava “[...] ao nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações econômicas”. (KOWARICK, 1979, p. 30).

Na demarcação de expressões, relações, mediações e contradições pertinentes à constituição do urbano na particularidade brasileira, há ainda que se enfatizar as formas históricas de intervenção do Estado brasileiro no ambiente físico das cidades no sentido da complementariedade entre habitação, saneamento e meio

<sup>7</sup> De acordo com Harvey (2014, p. 46): “A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria para os que têm dinheiro, como aconteceu com a própria cidade em um mundo no qual o consumismo, o turismo, as atividades culturais e baseadas no conhecimento, assim como o eterno recurso à economia do espetáculo, tornaram-se aspectos fundamentais da economia política urbana [...]”

<sup>8</sup> Com base nesse estudo, Kowarick (1979, p. 29) também demarca uma “[...] visão da Metrôpole em seus aspectos físicos espaciais, para depois detectarem-se os processos que estão por detrás do conjunto de aparências. A aparência desordenada do crescimento metropolitano pode ser vista através de seu traçado irregular e o desconexo de seus espaços vazios e ocupados que já sugerem formas disparatadas de ocupação do solo”.

ambiente, entre outros. De fato, mais precisamente a partir da década de 1970 do século XX, sobressaem-se proposições voltadas para a construção de cidades sustentáveis<sup>9</sup> na agenda mundial e nacional relativa ao enfrentamento de questões ambientais e à preservação da Terra. Nesse âmbito, pesquisas e debates, experiências de gestão público-estatal e ações de instituições não governamentais destacam o enfrentamento dos efeitos da urbanização precária sobre o meio ambiente.

A ideia de sustentabilidade passou a mediar parte substantiva da relação entre a inserção competitiva da cidade na globalização, a urbanização e a proteção ambiental (flora, fauna, biodiversidade, mares, rios, córregos, entre outros). Cidades sustentáveis teriam, numa perspectiva universalista, moradias adequadas, práticas de uso sustentável da terra, infraestrutura ambiental com água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos e sistemas sustentáveis de energia e transporte. No entanto, em que pese os discursos do Estado brasileiro sobre a defesa do princípio da sustentabilidade, a gestão pública prossegue manifestando limites reais no sentido do controle dos impactos degradantes da urbanização sobre o meio ambiente natural e construído e sobre o direito à cidade.

Importa ainda assinalar as análises de Rolnik (2015) sobre a questão da moradia e do modelo de política pública de habitação emergente na atualidade. A partir de expressões registradas em cidades de diferentes países (Cazaquistão, Chile, EUA, Espanha, Israel, Inglaterra, Brasil), a autora compreende que esse modelo é baseado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria e exacerba a condição da moradia como mercadoria e a sua transmutação em ativo financeiro<sup>10</sup>, o que pressupõe, necessariamente, o

---

<sup>9</sup> Em meados do século XX, de maneira global, o avanço do debate sobre a questão da degradação ambiental, associada ao desenvolvimento urbano, vem à tona trazendo conceitos como o de cidades sustentáveis que implica na possibilidade da produção de espaços urbanos alinhados com a proteção ambiental. Tal orientação encontra-se no escopo da proposição de um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, balizado em parâmetros de sustentabilidade ambiental, social e econômica. “No que tange especificamente à sustentabilidade de assentamentos humanos, soma-se a esses esforços todas as contribuições do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), que é uma agência especializada da ONU, criada em 1978, dedicada à promoção de cidades socialmente e ambientalmente sustentáveis, de maneira a que todos os seus residentes disponham de abrigo adequado”. (VIEIRA, 2012, p. 5).

<sup>10</sup> A criação, a reforma e o fortalecimento dos sistemas financeiros de habitação passaram a representar um destes novos campos de aplicação do excedente, tanto no âmbito da macroeconomia e das finanças domésticas, como também para esse novo fluxo de capitais internacionais. A criação de um mercado secundário de hipotecas foi um dos veículos mais importantes para conectar os sistemas domésticos de financiamento habitacional aos mercados

abandono dos conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público.

O livre mercado, ao reforçar a transformação da moradia, um bem social, em ativo financeiro e dificultar o seu acesso a contingentes expressivos da população urbana<sup>11</sup>, contribui para a ampliação da precarização da moradia e da segregação socioespacial urbana, pois a “[...] despossessão massiva de territórios, na criação de pobres urbanos ‘sem lugar’, em novos processos de subjetivação estruturados pela lógica do endividamento, além de ter ampliado significativamente a segregação nas cidades”. (ROLNIK, 2015, p. 14-15). Apesar de esses determinantes guardarem relação direta com traços comuns ao neoliberalismo, segundo Rolnik (2015), é importante considerar que a sua adoção se manifesta, em cada país, de modo diferenciado nos aspectos sociais, geográficos e consequências sociopolíticas.

A segmentação intraurbana das cidades brasileiras em territórios substantivamente distintos no tocante às condições do morar e da acessibilidade aos serviços e infraestrutura urbanos instaura processos de segregação socioespacial que justificam o debate sobre a urgência e a legitimidade do acesso equânime aos bens e serviços oriundos do desenvolvimento urbano. Nessa perspectiva, em face de processos que degradam o próprio sentido de urbanidade, a categoria do direito à cidade se impõe à análise.

Tal exigência requer demarcar que tal categoria, desde a sua explicitação no livro *O Direito à Cidade*, de Henri Lefebvre, aponta para três horizontes analíticos: um de natureza filosófica e teórico-conceitual, outro prático e político-propositivo e um terceiro, que se mostra nos discursos do Estado, especialmente, em textos constitucionais e em experiências concretas de planejamento e gestão urbanos. No tratamento do primeiro horizonte, também outros autores, como David Harvey e Manuel Castells, mediante a crítica e aprofundamento teórico-conceitual, contribuem

---

globais. Mas também outros instrumentos financeiros não bancários, assim como empréstimos interbancários, permitiram aos bancos locais e a outros intermediários aumentar sua alavancagem, ampliando assim a disponibilidade de crédito. A entrada de excedentes globais de capital permitiu o crescimento do crédito para além do tamanho e da capacidade dos mercados internos, criando e inflando as chamadas bolhas imobiliárias. (ROLNIK, 2015, p. 28).

<sup>11</sup>Segundo dados da Fundação João Pinheiro, no quadriênio 2016-2019, o Brasil alcançou um déficit habitacional de 5,8% de moradias, sendo o principal indicador o ônus aluguel urbano. Constata-se ainda o “[...] crescimento de 4,6% ao ano, das habitações precárias, influenciado pelo aumento de 13,6% ao ano dos domicílios improvisados, mas amenizado pela redução de 2,9% ao ano dos domicílios rústicos”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 146).

para a configuração de uma arena ampla e polêmica de estudos e debates teóricos sobre o direito à cidade e o campo temático no qual se inscreve.

Os interesses da pesquisa que sustenta a escrita da presente Dissertação nos levaram a enfatizar o segundo e terceiros horizontes de análise, abordados no item seguinte mediante duas demarcações centrais: lutas sociais urbanas e discursos do Estado sobre esse direito na particularidade brasileira.

## **2.2 Lutas sociais urbanas, cidadania insurgente e discursos do Estado sobre o direito à cidade: o desafio da questão urbana permanece em aberto**

Dois pressupostos analíticos orientam esse momento da exposição:

- 1) Na multiplicidade das formas de luta voltadas à denúncia e reversão de antigos e atuais processos de segregação socioespacial, se inscrevem e se expressam, com incontestável clareza, a permanência e a complexidade da questão urbana, assim como os desafios das lutas sociais urbanas no Brasil;
- 2) As respostas do Estado brasileiro – a Lei, associada às formas de governo e gestão – às reivindicações postas pelas lutas sociais urbanas são determinadas, numa relação dialética e contraditória de divergências e convergências, pelo estágio de mobilização e pressão alcançado por essas lutas e pelo grau de compromissos políticos, legais e normativos dessa instância estatal com modos privatizantes de apropriação e usos da cidade e com o urbanismo democrático.

Inicialmente, é preciso pontuar que, em importante medida, o direito à cidade é inscrito no campo da reflexão marxista por intelectuais, pesquisadores e militantes que se aproximam dos temas da cidade e da questão urbana através da análise de agruras presentes na vida cotidiana, entendidas como resultantes e expressões da desigualdade social que acompanha a urbanização capitalista. Nessa direção, Maricato, em 1976, argumentava sobre a relevância estratégica de ampliação da consciência do direito à terra na construção e defesa do direito à cidade. (MARICATO, 1979).

A abordagem das relações entre lutas sociais urbanas, o direito à cidade e a ação do Estado, em face da questão urbana, exige demarcar e compreender determinadas dimensões teóricas e transformações históricas pertinentes a essas

categorias, considerando, principalmente, a dialeticidade dessas relações nos âmbitos da formação histórica da sociedade e da urbanização brasileira. Também requer balizar a existência de um intenso debate, proveniente de diferentes matrizes teórico-metodológicas, sobre o que se denominou de novos movimentos sociais<sup>12</sup>. Nesse campo, destacam-se, dentre outros, os estudos de Castells (1983) e Lojkine (1981) sobre os movimentos sociais urbanos. Reis (2000), num balanço crítico sobre o debate teórico acerca dos novos movimentos no Brasil, assim situa esses dois autores:

Para Castells, os movimentos citadinos desenvolvem-se, fundamentalmente, pelas 'contradições urbanas'. Ou seja, para ele são os conflitos urbanos que determinam a gestão dos meios coletivos de consumo, o conteúdo de classe das políticas públicas e o próprio sistema urbano. Os movimentos sociais urbanos são entendidos como um sistema de práticas que objetivam a transformação estrutural do sistema urbano, ou uma modificação substancial na correlação de forças da sociedade. Estes movimentos eram valorizados por sua dimensão interclassista e pelo horizonte político potencialmente anticapitalista, uma vez que se tinha o entendimento de que a crise urbana se gesta pela incapacidade do Estado capitalista no que tange à produção e gestão dos meios de consumo coletivos necessários à vida cotidiana em suas diversas dimensões: saúde, educação, habitação, saneamento, transporte, etc. [...] Lojkine desenvolve suas ideias polemizando com Castells ao identificar uma tendência de se reproduzirem análises que separam a produção da reprodução/consumo. Para ele, o contexto socioeconômico e os financiamentos públicos dos bens coletivos só podem ser entendidos a partir da lógica monopolista. É nesse espaço que se encontram os movimentos sociais, exatamente no mundo do consumo, no embate constante com a divisão espacial e social das atividades monopolistas e na disputa pela distribuição social dos equipamentos coletivos. Nas formulações de Lojkine, *a esfera do político* é realçada como espaço de contra-hegemonia. A luta de classes vai além da esfera da produção, perpassando toda a sociedade e o aparelho estatal (REIS, 2000, p. 124-125).

Então, é na perspectiva apontada por Lojkine (1981) de que a luta de classes atravessa toda a sociedade e o Estado, sendo a efetivação dos princípios da democracia e da cidadania<sup>13</sup> fundamental na ação coletiva dos sujeitos políticos que se constituem protagonistas das lutas sociais, que a ponderação de Poulantzas (2019, p. 284) se mostra elucidativa: “[...] a relação entre o Estado capitalista e o

<sup>12</sup>Importante também assinalar um outro campo relevante de estudos e debates sobre o tema que abordam a presença e contribuição dos chamados movimentos sociais nas lutas sociais mais gerais nos contextos dos autoritarismos e transições políticas que ocorreram, ao longo do século XX, em várias regiões do mundo, a exemplo dos regimes autoritários na América Latina. (COHEN; ARATO, 2000).

<sup>13</sup>Nesta argumentação, o termo cidadania é compreendido numa perspectiva ampla que “[...] pressupõe democracia, liberdade de manifestação, de contestação, respeito a todos integrantes da comunidade, aos seus credos, aos seus valores, às suas culturas”. (GORCZEVSKI; MARTIN, 2011, p. 110).

campo das lutas de classes é dupla: ocorre na política de classe [...] e na luta econômica de classes [...]”. Tal dinâmica supõe a soberania popular, que pressupõe sujeitos livres e iguais no processo de organização política das classes. (POULANTZAS, 2019).

Coutinho (1999), por sua vez, assinala que democracia e cidadania se completam, mas declara não ser possível pensar em cidadania plena em um espaço econômico desigual, como o gerado pelo sistema capitalista. Tal condição é determinante para a emergência, tanto no campo de conhecimento como na ação concreta, de questões e desafios pertinentes à questão dos direitos e a sociedade civil como espaço de reprodução de ideologias e de organização e defesa dos interesses das classes em luta.

Sem perder de vista a multiplicidade de expressões e estratégias presentes na diversidade das experiências político-organizativas voltadas para o enfrentamento da questão social, Gohn (2008, p. 243) define como dimensões comuns a emergência e dinâmica dos movimentos sociais:

[...] mudanças nas ações coletivas da sociedade civil, no que se refere a seu conteúdo, suas práticas, formas de organização e bases sociais; em seguida de mudanças nos paradigmas de análise dos pesquisadores e, por fim, mudanças na estrutura econômica e nas políticas estatais.

Autores como Saes (1998) analisam a mudança no perfil das lutas populares no século XIX, quando as classes subalternas, apoiadas em processos ideológicos-políticos fundados na “[...] democracia direta fundada nos comitês e secções de trabalhadores” (SAES, 1998, p. 157), se organizam motivadas por questões associadas à desigual distribuição da riqueza socialmente produzida e as precárias condições de vida e trabalho.

Na análise de Jacobi (1986), se encontra a demarcação da relação entre direito à cidade e cidadania feita no sentido de que a segregação urbana destitui a população de direitos e o direito à cidade é (deve ser) universal, um direito de cidadania. Diz ele:

Todas as pessoas que vivem na cidade são cidadãs? Não é bem assim. Na verdade, todos têm direito à cidade e têm direito de se assumirem como cidadãos. Mas, na prática, da maneira como as modernas cidades crescem e se desenvolvem, o que ocorre é uma urbanização desurbanizada. [...] Direito à cidade quer dizer direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro. (JACOBI, 1986, p. 22).

Os enunciados teóricos extraídos de Lojkin (1981), Poulantzas (2019), Coutinho (1999), Gohn (2004, 2008), Saes (1998) e Jacobi (1986), dentre outros, orientam a nossa compreensão de que os sujeitos envolvidos nas lutas sociais urbanas, em diferentes momentos históricos gerais da sociabilidade capitalista e suas manifestações nas particularidades das sociedades concretas, encontram-se num emaranhado de relações sociais permeadas por interesses econômicos, culturais e político-institucionais no balizamento das quais se definem os modos, os caminhos, as estratégias, enfim, a diversidade de experiências dos segmentos sociais urbanos, em luta pela efetivação da cidadania e do direito a cidade.

Nessa perspectiva, Bonduki (1986), tendo por base a cidade de São Paulo, assinala que as lutas sociais urbanas pelo direito à cidade no Brasil podem ser assim periodizadas. Entre 1945 e 1947, a aglutinação de demandas das periferias convergiu para a “[...] formação de uma *consciência* do direito à cidade – ou seja, aos equipamentos urbanos (água, luz, transportes, pavimentação, escolas etc.)”. (BONDUKI, 1986, p. 45). Nesse modo de ação política, o direito à cidade é associado ao acesso a melhorias de infraestrutura nas áreas pobres e periféricas. No período pós-1964, no âmbito das lutas pelo direito à cidade, às demandas quanto a infraestrutura urbana se somam questões e demandas mais amplas, como a cidadania e a democracia:

A questão da ausência da cidadania emerge, neste período, articulando a cassação dos direitos políticos com a negação do direito à cidade; confere-se, assim, às lutas urbanas um caráter mais amplo de busca da cidadania e pela democracia política e social. (BONDUKI, 1986, p. 46).

Nesta Dissertação, na demarcação das lutas sociais urbanas na particularidade brasileira, tomamos o revigoração das lutas operárias e populares e a Constituinte (CFB-1988) como elementos de periodização histórica<sup>14</sup> para a demarcação das lutas sociais organizadas no sentido de questionar, denunciar e intervir nas graves expressões de desigualdades socioespaciais urbanas manifestas

---

<sup>14</sup>Tal periodização toma por base as formulações de Lopes *et al.* (2006) sobre as lutas sociais nas transformações contemporâneas. Segundo essa análise, do final da década de 70 do século XX aos dias atuais, no Brasil, as lutas sociais podem ser periodizada das greves operárias no ABC paulista, no final dos anos 1970, à eleição de um representante do Partido dos Trabalhadores (PT) para o governo da República, em 2003, destacando-se nesse ciclo dois períodos: um configurado pelas ações de resistência contra o regime ditatorial, determinante central da mobilização das lutas populares e democráticas, cujo marco inicial é 1978, ano da irrupção das greves operárias de caráter massivo, outro período marcado por alterações na estrutura do Estado brasileiro, orientadas pelo processo constituinte, a promulgação da CF-1988 e a chamada transição democrática.

e de não cidadania<sup>15</sup>, particularmente nas metrópoles e médias cidades brasileiras. São desigualdades derivadas, dentre outros processos econômico-sociais, político-culturais e urbanos herdados de conjunturas anteriores, dos projetos desenvolvimentistas e modernizadores do período militar-autoritário.

Vale lembrar, entre os anos de 1970 e 1990, as insurgências contra os governos vigentes e, especialmente, contra o sistema eleitoral<sup>16</sup>, que ganharam força a partir de posicionamentos políticos e ações de mobilização e organização da classe trabalhadora, movimento no qual se destacaram a configuração de um “novo” sindicalismo, os avanços nos debates em torno da posse da terra e a maior militância de organizações civis e religiosas, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

Dentro do novo espírito de aproximar-se do povo, sobretudo dos pobres, a Igreja passou a trabalhar também com as populações marginalizadas das periferias urbanas. O trabalho religioso ligava-se diretamente as condições sociais desses grupos e era ao mesmo tempo um esforço de conscientização política. (CARVALHO, 2002, p. 183).

As CEBs se constituíram iniciativas estratégicas no fortalecimento da participação popular e se tornaram espaços para debates sobre as condições e o cotidiano de vida em comunidades, bairros, ocupações urbanas. Em um cenário onde riqueza e pobreza mostravam as cidades brasileiras atravessadas por graves desigualdades socioespaciais, as Pastorais, a partir de temáticas específicas, propuseram um processo de organização política que, nos anos de 1980, foram marco para a pluralização das lutas sociais e a emergência de um amplo movimento popular que deram visibilidade às questões e demandas da classe trabalhadora e impuseram a inclusão de muitas dessas demandas na agenda pública brasileira.

Na dinâmica ideológica-política e organizativa da sociedade brasileira, ao conferirmos importância a certas expressões de lutas sociais no período histórico em

---

<sup>15</sup>Importante assinalar que o tema da cidadania se mostra bastante complexo pelas conexões que mantém com construção verticalizada dos direitos nas experiências de democracia e de cidadania na particularidade brasileira. Trata-se de uma trajetória que pode ser traçada dos tempos coloniais até a pretensa promulgação de legislações ditas democráticas, que visam a garantia de direitos, sejam eles políticos, sociais, culturais e/ou outros. Desse modo, processos como a dominação mediante oligarquias, o patrimonialismo e o patriarcado também são convergentes à configuração do complexo e conturbado reconhecimento da cidadania, que se prolonga até os dias atuais.

<sup>16</sup>Nas eleições para o Congresso Nacional ocorridas nos anos de 1966 e 1970, boa parte do eleitorado manifestou seu desencanto abstenendo-se ou anulando o voto. Apesar de ser o voto obrigatório e haver punições para os faltosos, a abstenção foi de 23% nas duas eleições. Os votos brancos e nulos foram 21 % em 1966 e 30% em 1970. Isto é, entre 40% e 50% do eleitorado manifestou sua descrença nos partidos e no Congresso. (CARVALHO, 2002, p. 179).



destaque, é relevante sublinhar a presença do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) e suas ações a favor:

- a) da reforma agrária, tendo por base a agricultura familiar;
- b) da educação, contexto no qual configura-se o Movimento Nacional de Educação do Campo e suas experiências formativas nos acampamentos e assentamentos da reforma agrária;
- c) do estabelecimento de articulações e embates com outros movimentos da sociedade civil e com o próprio Estado;
- d) da afirmação da relação campo-cidade como crucial tanto no enfrentamento das questões associadas à migração campo-cidade quanto através da criação em cidades grandes e médias do Armazém da Campo<sup>17</sup>.

Trata-se, portanto, de lutas que, a despeito dos limites da sua interferência na esfera político-estatal e na reversão da questão agrária, vêm contribuindo “[...] para a democratização do sistema”. (CARVALHO, 2002, p. 203).

O certo é que, na singular conjuntura em tela, um conjunto de processos de resistência e lutas sociais, logo ação coletiva e conquistas de espaços democráticos, confrontando a ordem e exigindo do Estado reconhecimento favoreceu, além da ampliação da mobilização e organização política, o alargamento de pesquisas e debates sobre a questão urbana peculiar ao desenvolvimento da sociedade brasileira. Como reforça Laverdi (1999, p. 171, grifo nosso),

Os espaços da favela, dos loteamentos clandestinos, dos cortiços, dos bairros periféricos, tornados visíveis pelos movimentos, propunham uma nova leitura da **questão urbana**. Não se tratava simplesmente de uma busca por uma urbanidade calcada na satisfação das necessidades de moradia, mas também pela incorporação desses lugares no espaço social/legal da cidade.

Outra contribuição relevante na abordagem das lutas sociais urbanas no Brasil se encontra nos estudos de Holston (2013) sobre o que ele denomina “cidadania insurgente”: um tipo de movimento desestabilizador do regime histórico de

---

<sup>17</sup>Os objetivos que nortearam a criação do Armazém do Campo são: fazer a propaganda da Reforma Agrária Popular, fortalecer a comercialização de produtos vindos da agricultura camponesa, familiar, indígena, quilombola e ribeirinha, oferecer alimentos orgânicos para população urbana e, por último, mas não menos importante, apresentar a cultura que nasce com a comida na luta pela terra. (MOVIMENTO SEM TERRA, 2021).

opressão por meio da construção de periferias urbanas e de lutas por moradia, terra e uma vida digna. Para este autor,

[...] as experiências vividas nas periferias se tornaram ao mesmo tempo o contexto e a substância de uma nova cidadania urbana [...] o insurgente representa uma ruptura: permanece associado ao entrincheirado, mas num emaranhado corrosivo e desequilibrado que abala tanto o Estado como a sociedade. (HOSTON, 2013, p. 34-35).

De todo modo, o percurso e a complexidade da questão urbana na sociedade brasileira colocaram à prova a extensão da reconquista da cidadania e a da democracia pós-período autoritário do regime militar instaurado em 1964 e apontaram para a urgência do revigoramento de reflexões e da ação mobilizadora e organizativa em torno das condições de vida e trabalho de parte expressiva dos habitantes das cidades brasileiras. O agravamento de uma das faces mais visíveis da questão urbana, a situação habitacional, convergiu, ao longo da década de 1980, para um particular desenlace histórico. Este, tendo como um dos seus principais protagonistas a Assembleia Constituinte, se faz marcado por uma pluralidade de elementos ideológico-políticos e jurídicos-institucionais, na qual se destaca a adesão de sujeitos políticos diversos, a exemplo da academia, ao debate sobre as cidades brasileiras, suas configurações, dinâmicas e contradições.

Instaurada mediante a eleição para o Congresso no ano 1986, a Constituinte mobilizou o movimento operário e um universo bastante diverso de lutas sociais e populares organizadas no período da ditadura civil-empresarial-militar (1964-1985). Desse modo, a Constituinte e, depois, o texto constitucional, a despeito dos limites político-institucionais próprios da democracia representativa, encamparam muitas das demandas atinentes à questão social em sua dimensão urbana apresentadas sob a proposição da Reforma Urbana<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup>No Brasil, no final da década de 1970, configurou-se, mediante iniciativas de setores da Igreja Católica, a exemplo da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Movimento pela Reforma Urbana. Organizado com perspectiva de unificar diversas lutas sociais urbanas, teve as suas ações reforçadas pela mobilização de outros setores da sociedade civil em torno da Constituinte, em curso ao longo da década de 1980. A emenda popular entregue ao Congresso Nacional apresentava como objetivos para a Reforma Urbana: (1) Quanto à propriedade imobiliária urbana: instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação de valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteções urbanísticas, ambientais e culturais; (2) Quanto à política habitacional: programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria proporcional à renda familiar; (3) Quanto aos transportes e serviços públicos: natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço; (4) Quanto à gestão democrática da cidade: conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo.

Importa considerar, agora, os discursos legais-institucionais através dos quais o Estado brasileiro respondeu à mobilização produzida pelas lutas sociais, que impôs disputas e negociações entre as forças políticas antagônicas representadas no Congresso Nacional quando da elaboração da CFB-1988. Cabe demarcar, além da entrada da problemática urbana e do direito à cidade na agenda pública, os marcos regulatórios que, no texto constitucional, afirmam esse direito enquanto um direito humano e social.

São, precisamente, os artigos 182 e 183 que dão o embasamento legal para a garantia da função social da propriedade urbana e atribui ao Poder Municipal e ao instrumento Plano Diretor<sup>19</sup> poderes decisivos à gestão pública quanto à reversão da questão urbana em cidades brasileiras.

No ano de 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), uma legislação infraconstitucional, formaliza importante regramento para o enfrentamento da questão urbana, reitera o direito à cidade e propõe o desenvolvimento de cidades mais justas, compartilhadas e sustentáveis. Estabelece no seu Artigo 2º diretrizes para o gerenciamento da política urbana no Brasil, dentre as quais destacamos:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência [...]
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; [...]
- VI – ordenação e controle do uso do solo, [...]
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a

---

<sup>19</sup>[...] o Plano Diretor assume a função de, como instrumento, interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no Município. (OLIVEIRA, 2001, p. 18).

situação socioeconômica da população e as normas ambientais [...] (BRASIL, 2001, p. 15-16).

A explicitação dessas diretrizes possibilita evidenciar a amplitude do Estatuto da Cidade no que diz respeito à produção da vida urbana, pois orientam quanto à busca de garantia de princípios, como: crescimento urbano sustentável, oferta de serviços visando direitos básicos de sobrevivência, equilíbrio nas relações econômicas, regulamentação do uso do solo urbano e a preservação ambiental. No entanto, no presente histórico, reatualiza-se o desafio de pensar a produção da vida urbana na dinâmica atual do mundo e, de modo especial, na particularidade brasileira na qual se verifica a permanência da questão social em sua dimensão urbana e a desarticulação, de muitos dos institutos político-estatais responsáveis pela concretização do direito à cidade mediante políticas públicas urbanas.

Dessa maneira, em relação ao conteúdo do discurso estatal corporificado no Estatuto da Cidade, duas pontuações são relevantes:

- a) este segue confrontado pela realidade da produção da vida urbana, que, a despeito desse arcabouço legal, seguiu a gerar, no âmbito do desenvolvimento humano-social e urbano, graves déficits quanto a moradia adequada, pavimentação de ruas, saneamento ambiental, transporte coletivo de passageiros, segurança pública, ambiente urbano saudável e áreas públicas de lazer, dentre outros;
- b) ainda que em processos atravessados por relações contraditórias e agravamento nas expressões da Questão Urbana, notadamente da segregação socioespacial, o poder municipal e o Plano Diretor, instrumento de política urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade, permanecem como mediações estratégicas na defesa e concretização do direito à cidade na particularidade brasileira.

Trata-se de processos mais tensionados na medida em que estamos numa conjuntura na qual instrumentos jurídico-institucionais como os pertinentes ao Estatuto da Cidade exigem o aprofundamento do debate sobre contradições entre o plano do discurso estatal e as reais condições de efetividade da legislação urbana num contexto de deterioração das condições de trabalho e de vida na cidade – desemprego, precarização do trabalho, perda de direitos sociais – decorrente da ofensiva de um projeto ultraliberal e privatizante e agravado pela pandemia da Covid-19.

Nos fundamentos teórico-históricos desse entendimento, encontram-se indicações quanto ao estabelecimento de novo conformismo social, mediante um amplo conjunto de estratégias de reorganização das classes dominantes, mundial e nacionalmente, visando à legitimação e ao equilíbrio de forças convergentes à manutenção do *status quo*, cuja dinâmica passa, em grande medida, pela mediação do Estado. Também verificam-se estratégias de resistência da classe trabalhadora e popular, ainda que se registre a sua fragmentação no âmbito da flexibilização das relações de produção e de trabalho, eixo central do estágio atual do capitalismo, hegemonizado pelo capital financeiro. Nesse estágio, conforme já demarcamos nesta Dissertação, a despeito do agravamento da Questão Urbana constata-se, nos termos analisados por Rolnik (2009, 2015), o crescente abandono dos conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público.

O profundo descompasso entre o discurso estatal e a regressividade das políticas públicas de desenvolvimento urbano e de habitação popular, logo do direito à cidade, justificam, no presente, o protagonismo do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) (2020) no campo das lutas sociais urbanas no Brasil. Nas origens desse movimento, encontra-se a estratégia do MST de fortalecimento da luta pela Reforma Agrária mediante aliança com um movimento de trabalhadores em luta pela Reforma Urbana. Tal estratégia tem por base as transformações nas relações campo e cidade, nas quais destaca-se o fato de que trabalhadores/as desempregados/as e sem moradia adequada, em períodos anteriores, migraram do campo para a cidade e, atualmente, em razão da agudização da questão urbana muitos fazem o movimento inverso. A ação do MTST (2020) se volta para demandas da vida urbana não respondidas pelo Estado, com ênfase na moradia. Sua atuação se consolida nos anos 2000, atualizando o debate sobre a necessidade de moradia digna, fortalecendo ocupações de vazios urbanos ou prédios sem uso e enfrentando ações de despejo e de violência contra moradores de ocupações, ações estas, muitas vezes, realizadas por instituições públicas estaduais e municipais.

Diante de relações expressivamente complexas entre o Estado brasileiro e as lutas sociais urbanas no presente histórico, não podemos perder de vista a indicação de que a urbanização brasileira, em metrópoles e em médias e pequenas cidades, se fez e permanece a se fazer acompanhada da formação de periferias.

A periferia como fórmula de reproduzir nas cidades a força de trabalho é consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira das últimas décadas. Possibilitou, de um lado, altas taxas de exploração de trabalho,<sup>20</sup> e de outro, forjou formas espoliativas que se dão ao nível da própria condição urbana de existência a que foi submetida a classe trabalhadora. (KOWARICK, 1979, p. 41).

Desse modo, o aprofundamento da análise sobre os atuais processos de segregação socioespacial, que não apenas expressam como também induzem a desigualdade social e denegam o direito à cidade, tendo suas manifestações das metrópoles às experiências recentes de produção da vida urbana, mostra-se fundamental à compreensão do estágio atual da questão urbana na particularidade brasileira. A essa análise se volta o próximo item.

### **2.3 Segregação socioespacial: acesso à propriedade fundiária, periferias sem urbanização, destituição de direitos e precários modos de morar**

Na análise de manifestações da segregação socioespacial em cidades brasileiras, podemos tomar como ponto de partida o reconhecimento de sua manifestação no território urbano por meio da segregação voluntária de frações da classe proprietária e dirigente e da segregação compulsória de certos segmentos sociais da classe trabalhadora. Essas modalidades de concentração espacial, guardando relação direta com a questão das classes sociais, é um processo amplo e complexo verificado, de modo geral, em metrópoles ou médias cidades de diferentes países em áreas residenciais tipificadas como áreas nobres, áreas intermediárias ou periféricas<sup>20</sup>. Nessa perspectiva, a análise de Santos (1993, p. 10) é esclarecedora:

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte como por sua estrutura física, que faz os habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mais também do modelo espacial.

---

<sup>20</sup>Tomando como base empírica da análise espaços de habitações em cidades da França, Topalov (1984) caracteriza as áreas nobres como aquelas que concentram equipamentos públicos e privados que servem às frações de classe do grande capital; grandes proprietários e executivos de empresas de grande porte; as áreas intermediárias se apresentam delimitadas pelo médio e pequeno capital, camadas médias ou frações de nível superior e médio das classes trabalhadoras (profissionais liberais, executivos, trabalhadores intelectuais, prestadores de serviços, dentre outros) e as áreas periféricas que se configuram como única alternativa de moradia que resta aos trabalhadores (subempregados ou desempregados), sendo áreas nas precárias condições de vida urbana se mostram notoriamente.

O exame da configuração específica da segregação socioespacial na perspectiva de compreender os modos mediante os quais, em cidades brasileiras, a produção da vida urbana é determinante e, ao mesmo passo, resultado da segregação socioespacial, interesse central da pesquisa que sustenta esta Dissertação, exigiu demarcar, com maior precisão, alguns elementos teóricos e certos desafios metodológicos pertinentes à pesquisa e à análise dessa categoria teórico-histórica.

Rolnik (2000), enfatizando relações entre padrões de territorialidade e oportunidades de acesso ao trabalho e a serviços urbanos, contribui para a compreensão da forma como são produzidos territórios que, pela carga de desvantagens sociais que acumulam, podem afirmar sobre a existência de cidades duais, logo, de cidades nas quais a segregação socioespacial se faz presente.

Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja cada vez menor. (ROLNIK, 2000, p. 2).

Na visão de Holston (2013), o aspecto mais visível das condições e contradições urbanas no Brasil é, sem dúvida, a questão da moradia. Para este autor, o advento da propriedade fundiária forçou a moradia ilegal no Brasil. A urbanização irrestrita empurrou parte substantiva da população urbana a morar ilegalmente, através de duas maneiras:

Primeiro, ao empurrá-los para o outro lado da lei, a condição de morar ilegalmente alienou cidadãos da lei genérica, reduzindo seu acesso aos direitos e à justiça, minando-a como instituição de e para a cidadania, transformando-a em algo a ser aplicado aos “inimigos”. Segundo, essa exclusão da propriedade legal da terra também lhes negou a legitimidade civil que se considera normalmente ser criada pela propriedade fundiária legítima. Quando digo isso, refiro-me à relação entre propriedade e personalidade, como definiu a filosofia política, em que a propriedade fundiária é a forma de estabelecer qualificações fundamentais para a cidadania, como independência, respeito e responsabilidade. (HOLSTON, 2013, p.159-160).

Sposito (2018) orienta sobre a necessidade de estudos aprofundados sobre a segregação para que possamos de fato identificá-la, pois nem toda forma de desigualdade espacial pode ser considerada como segregação socioespacial.

[...] só cabe a aplicação do conceito de segregação quando as formas de diferenciação levam à separação espacial radical e implicam rompimento, sempre relativo, entre a parte segregada e o conjunto do espaço urbano, dificultando as relações e articulações que movem a vida urbana. (SPOSITO, 2018, p. 65).

A autora suscita e aprofunda o debate sobre a segregação socioespacial ressaltando que, na contemporaneidade, tal processo deve ser pensado para além das questões vivenciadas pelos sujeitos diretamente atingidos em sua condição humana e sociocultural em decorrência do espaço urbano que habitam. É uma linha de análise que reverbera não apenas as condições de moradia ou de uso do solo urbano, mas também traz à tona mediações como condições de emprego e renda, meios de sobrevivência, violência urbana e vantagens das formas ilícitas na manutenção do sustento.

Centrando-se numa análise que atribui relevância a parâmetros de pesquisa como mobilidade, repertórios culturais compartilhados de circulação na cidade, o embaralhamento das fronteiras da legalidade e percursos e trajetos de moradores, Telles (2010), tendo por base as atuais formas de trabalho que marcam a vida na cidade de São Paulo, enfatiza a importância da ampliação das categorias que orientam os estudos da questão urbana e da segregação socioespacial nas realidades urbanas contemporâneas em mutação. Nesse sentido, afirma a autora:

Situadas em seus contextos de referência e nos territórios traçados pelos percursos individuais e coletivos, essas trajetórias operam como prismas pelos quais o mundo urbano vai ganhando forma em suas diferentes modulações. São essas variações que fazem ver as “zonas de turbulência”, pontos críticos em torno dos quais se dão deslocamentos e inflexões nas histórias individuais e familiares. E, também, fazem ver os mundos possíveis e de possíveis construídos nas diferentes configurações sociais tecidas por esses percursos, com suas tensões internas e as linhas de força de suas aberturas, bloqueios, impasses. (TELLES, 2010, p. 92-93).

Por sua vez, para Lefebvre (2001a), a segregação socioespacial também deve ser analisada como função de direção política, na medida em que gera a negação da cidade aos trabalhadores com objetivos de dominação política, pois “[...] tende a impedir o protesto, a contestação, a ação, ao dispersar aqueles que poderiam protestar, contestar, agir”. (LEFEBVRE, 2001a, p. 123).

Como a aproximação a esse amplo universo-teórico analítico, que contém ênfases diferenciadas quanto ao eixo político-econômico ou cultural-simbólico,



encontrava-se balizada por interesses particulares de pesquisa<sup>21</sup>, elegemos como diretiva da análise sobre formas de manifestação da segregação socioespacial, a estrutura socioespacial do território urbano no que diz respeito às condições do morar e do acesso aos serviços e infraestrutura urbanos pelos segmentos sociais reconhecidos, dentre outras denominações e estigmas, como moradores/moradoras da periferia. Esta é aqui entendida como um padrão de localização no território da cidade que, ao apresentar uma substantiva concentração espacial da pobreza, encerra dramáticas expressões da questão urbana. Assim, ao se manifestar no plano da vida imediata um conjunto objetivo de privações e vulnerabilidades confirmam a ausência de uma gestão pública que garanta o direito à cidade a toda a população urbana.

A ênfase dada às condições do morar e ao acesso aos serviços e infraestrutura urbanos dos moradores/as de periferias como dimensões privilegiadas da análise dos processos de segregação socioespacial requer assinalar alguns determinantes ou mediações que estão no cerne da segregação socioespacial, como a legalidade/ilegalidade em relação à propriedade fundiária da terra para morar, as condições construtivas da habitação, a autoprodução da moradia e a alocação de serviços e infraestrutura urbanos vitais à vida na cidade.

Fundamentos teórico-históricos já demarcados nesta Dissertação indicam a relação das desigualdades nas condições de vida, especialmente do morar, entre os territórios ou áreas formadoras de um núcleo urbano com o estágio alcançado pela Questão Urbana, como também o estabelecimento de nexos com a questão da propriedade fundiária e as disputas (valores de uso x valores de troca) pela terra urbana. Maricato (2003) reconhece a presença desse processo no contexto histórico de formação das metrópoles brasileiras, e esclarece tal fato com a seguinte assertiva:

---

<sup>21</sup>A pergunta geral que norteou a investigação foi: em que medida a produção e expansão da vida urbana é determinante e, ao mesmo passo, resultado da segregação socioespacial, considerando manifestações desses processos na particularidade brasileira e, em caráter singular, no município de Paço do Lumiar, em três dimensões: a) nas desigualdades entre condições de moradia e infraestrutura física e ambiental conformadoras do ambiente urbano; b) nos modos através dos quais o Plano Diretor relaciona-se com a produção da vida urbana e a concretização do *direito à cidade*; c) na mobilização política dos/as moradores/as por melhorias urbanas que revertam processos de segregação socioespacial?

A relação legislação/mercado restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental [...] (MARICATO, 2003, p. 154).

A essas expressões socioespaciais da Questão Urbana, hoje empiricamente visíveis na totalidade da rede urbana brasileira – metrópoles e médias e pequenas cidades –, se vinculam expressões e conceitos opostos e segregantes: formalidade e informalidade; legalidade e ilegalidade<sup>22</sup>; licitude e ilicitude; oficial e paralelo. São formas de reconhecimento de situações objetivas que têm profundos impacto no cotidiano e condições de cidadania do/as moradores/as de áreas periféricas. Os termos formalidade e informalidade, por exemplo, são amplamente utilizados quando a intenção autoral é demarcar especificidades, num viés quase sempre estigmatizador, de territórios ocupados com fins de construção da moradia e de defesa do direito à habitação pelos segmentos sociais empobrecidos da população urbana. Associando-se e influenciando-se mutuamente, a criminalização da pobreza<sup>23</sup> e a segregação socioespacial povoam e alimentam a visão de que os territórios periféricos são perigosos, portanto, sujeitos ao poder coercitivo e violento do Estado.

A construção dos modos de morar nos âmbitos da informalidade ou da ilegalidade expressam condições reais de vida em cidades brasileiras, que têm em seus fundamentos a desigualdade social e a rarefeita ação do Estado como regulador das relações entre as classes sociais e os agentes envolvidos nas disputas e posse da terra urbana. A este propósito, Oliveira (2001, p. 15) faz a seguinte ponderação:

---

<sup>22</sup>Sobre essa questão, Telles (2010, p. 161) faz a seguinte ponderação: “As relações entre o formal e o informal, o legal e o ilegal têm sido tema reiterado da reflexão crítica brasileira, e isso de longa data. Em suas várias modulações e formulações teóricas, a tensão ou descompasso entre ‘Brasil Legal’ e ‘Brasil real’ nunca deixou de estar na pauta dos debates e ganhou especial densidade teórica nos anos que se seguiram à restauração democrática na década de 1980, quando os debates puseram em foco as ambivalências e os limites da legalidade recém-construída [...]”.

<sup>23</sup>Sabemos que na sociedade brasileira prolifera, no plano ideológico e cultural, uma tendência na qual: “Estabelece-se uma relação entre ‘pobreza’ e ‘classes perigosas’, distinguindo-as do resto da sociedade e rotulando como mera fonte de delito, e ‘insegurança’, ‘delito’ e ‘pobreza’, e se constrói um imaginário social de evidência do medo do outro. Como consequência das políticas de exclusão social e de precarização de todos os planos da vida, produzem-se novos fenômenos nas relações sociais. O medo ‘do outro’ é um dos dados ‘organizadores’ dessas relações de desigualdade, desconfiança e diluição das solidariedades”. (LONGO; KOROL, 2008, p. 47).

Alguns costumam ver a cidade dividida em duas: a formal e a informal. Na primeira, moram, trabalham, circulam e se divertem os privilegiados grupos que têm acesso aos sofisticados investimentos públicos. A outra, denominada informal, está ocupada por população pobre que também trabalha, circula e se diverte na cidade, porém, mora em favelas, em loteamentos irregulares e loteamentos ilegais que cresceram e se expandiram sem a ação efetiva do poder público na dotação necessária dos serviços e equipamentos urbanos básicos.

Logo, podemos perceber que a construção conceitual da informalidade se encontra, também, conexa a determinadas percepções sobre as condições de vida de certos segmentos sociais da classe trabalhadora, que contribuem de modo essencial para a produção da riqueza, mas não a usufruem, quer através de relações trabalho e assalariamento adequados às exigências de uma “vida digna”, quer através da conquista da cidadania e do direito à cidade alicerçados em parâmetros constitucionais.

São situações, portanto, que descumprem normas jurídicas e regras do direito formal na medida em que a apropriação de áreas urbanas ociosas para uso social é a que resta como possibilidade de acesso à moradia. Desse modo, base das extensas periferias que caracterizam cidades brasileiras, as ocupações são aqui compreendidas como estratégias na busca de respostas a necessidades sociais fundamentais já reconhecidas na formalização dos direitos à moradia e à cidade pelo Estado brasileiro. Não se trata, portanto, de situações criadas mediante a subversão de lideranças de lutas e movimentos sociais urbanos e sim de legítimas estratégias de resistência e luta, articuladoras de práticas políticas individuais e coletivas, em face a demandas sociais oriundas de um processo de urbanização desigual, marcadamente excludente.

Formal e informal, legal e ilegal podem ser vistos, então, como faces necessárias de uma mesma moeda. Logo, tomar o debate sobre essa condição como relevante para a análise de processos de segregação social na atualidade prende-se ainda ao fato de que esses termos seguem a orientar generalizações discriminatórias e danos à vida urbana nas ocupações periféricas. Ao dissertar sobre a natureza da cidade legal e ilegal, do direito e do não-direito, Telles (2010, p. 156) é assertiva ao afirmar que

[...] esse jogo entre o legal e ilegal é hoje feito em termos diferentes do tão debatido descompasso entre a cidade legal e a cidade real. E coloca uma outra ordem de questões, diferente da ‘legalidade truncada’ ou ‘modernidade incompleta’, termos que pautaram, em grande medida, os debates dos anos 1980. Trata-se, sobretudo, de uma crescente e ampliada

zona de indiferenciação entre o legal e ilegal, lícito e o ilícito, entre o direito e o não direito, entre a norma e a exceção.

Ademais, é relevante demarcar que as ocupações urbanas com fins de construção da moradia, em grande medida, são frutos de processos de organização de segmentos sociais populares ou de uma dinâmica mais lenta de ocupação espontânea. Quando conseguem se consolidar, escapando de ações de reintegração de posse<sup>24</sup>, os territórios da pobreza e da informalidade tendem a ser objeto de políticas públicas de regularização fundiária e passam a integrar a política de habitação do Estado Brasileiro, numa perspectiva da garantia do direito à moradia e, também, da transformação desses territórios em bairros incorporados à estrutura da cidade formal para fins fiscais e controle administrativo do poder municipal. Nessas situações, tendem a ser progressivamente minimizados a ausência da alocação de serviços e infraestrutura urbanos e os estigmas sociais estabelecidos para os moradores desses territórios: invasores<sup>25</sup>, criminosos, subversivos, transgressores, dentre outros. Estigmas facilmente contestáveis se considerarmos, por exemplo, as redes de solidariedade e modos de exercício da cidadania, existentes, quase sempre, nas periferias das cidades brasileiras.

Outra dimensão que compõe a especificidade dos processos de segregação socioespacial privilegiada na nossa análise diz respeito não somente à forma arquitetônica, à moldagem dos espaços e aos recursos construtivos utilizados na edificação, mas também a um leque de recursos culturais e de capacitações utilizado pelos/as moradores/as das periferias na construção de suas moradias<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup>Sobre esse ponto, Rolnik (2015) faz a seguinte observação: [...] a formação desses bairros não tem necessariamente origem numa violação da lei [...] em muitos casos, a terra pode não ter “proprietário” formal ou, ainda, ser objeto de disputa entre vários postulantes [...] numa situação que parece, a princípio, configurada como ilegal, a presença dos ocupantes pode não ser imediatamente contestada, levando muitas vezes a consolidação da ocupação. (ROLNIK, 2015, p. 175).

<sup>25</sup>Observamos, durante a pesquisa teórica e bibliográfica que embasa a elaboração desta Dissertação, que alguns autores usam o termo “invasão” ou “invasores”. Contudo, reforçamos a utilização dos termos “ocupação” e “ocupante”, conforme adotado por muitos/as estudiosos/as a abordagem e pelas lutas e movimentos sociais urbanos.

<sup>26</sup>Num dado momento de sua recorrente reflexão crítica sobre a autoconstrução de moradias nas cidades brasileiras, Maricato (1979) destaca as tradições pós-colheita do meio rural expressas em mutirões e suas [...] festas com danças e bebidas num acontecimento que coroava o fim do dia, ou do processo de trabalho. A festa era uma forma de o pequeno produtor retribuir uma parte da ajuda prestada sendo que a outra parte seria retribuída em forma de trabalho, quando da convocação de um novo mutirão. [...] Se na zona rural essa prática começa a interessar os folcloristas ou estudiosos do folclore, dada sua extinção devido à “modernização” (que implica também atraso) nas relações de produção, nas cidades, principalmente nos grandes centros industriais, ela ganha importância cada vez mais fundamental no que diz respeito à construção de casas destinadas à classe trabalhadora, bem como a outros aspectos do crescimento urbano, que tem no

Assim como às dificuldades do viver em moradias precárias e sem acesso a serviços fundamentais, a exemplo do saneamento ambiental. Como afirma Maricato (1996, p. 3):

No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram parte integrante do crescimento urbano. O consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção.

As estratégias econômicas e de luta pela sobrevivência subjacentes à autoconstrução de moradias nos territórios periféricos também guardam nexos com a determinação de moradores/as de buscarem, numa dada condição espacial-constructiva e de trabalho nas horas de folga, melhores condições de abrigo e de reprodução social numa dinâmica de produção e usufruto da vida urbana que lhe é hostil e segregadora. Então, é importante enfatizar que o processo de autoconstrução de moradias populares envolve labuta e consome, na maioria das situações, horas de descanso do trabalhador e familiares<sup>27</sup>. Na autoprodução de moradias, níveis de desigualdade socioespacial na produção da vida urbana também podem ser considerados do ponto de vista da propriedade fundiária, de critérios urbanísticos e das definições legais nos que se refere ao uso do solo.

Para escapar da escassez absoluta, os que se encontram excluídos do mercado imobiliário buscam a autoprodução de suas moradias, o que somente é possível com a perda da qualidade da habitação e em áreas onde os preços da terra são muito baixos ou próximos de nulo (caso das invasões). Os excluídos do mercado imobiliário só têm acesso à moradia fora da cidade, isto é, fora da legalidade urbana e dos padrões mínimos de conforto, ou em zonas fragilmente urbanizadas em matéria de equipamentos e serviços urbanos. Por essas razões, nas áreas do submercado infranormal, a tipologia arquitetônica predominante é a casa isolada. Encontram-se ainda com frequência pessoas vivendo em moradias próprias com alta densidade de ocupação. (CARDOSO, 1986, p. 94).

Nesse contexto, a ausência ou limites no acesso aos serviços e infraestrutura urbana, gerando o não usufruto de direitos básicos, como

---

assentamento residencial da população que migra do campo para a cidade fator de influência significativa. (MARICATO, 1979, p. 71).

<sup>27</sup>Sobre a autoconstrução de moradias pelos segmentos pobres da população rural ou urbana, Oliveira (1979, p. 16) apresenta o seguinte argumento: “[...] a revelação de que se a autoconstrução tem a aparência de um reencontro entre o trabalhador e o produto, o fruto do seu trabalho, esse é um fetiche que recobre um processo altamente alienante, sendo o contrário da desalienação, pois fecha as classes trabalhadoras num ‘círculo de giz’ onde atuam como criadores de uma riqueza social, que volta a ser posta a serviço do capital na medida em que a força de trabalho continua a ser uma mercadoria para o capital. Não se está, pois, frente a nenhum processo de desalienação, como pensa um certo populismo, que perigosamente pretende encaminhar proposições para o conjunto das classes trabalhadoras a partir de experiências que são um reforço à alienação”.

saneamento, mobilidade e segurança, se mostram e se atualizam como dimensões cruciais da manifestação da segregação socioespacial nos territórios urbanos. Na esfera da complexificação e dramaticidade próprias à Questão Urbana na particularidade brasileira, essas dimensões, decisivas nas condições e qualidade da reprodução social, vem convergindo para o estabelecimento de relações cada vez mais desafiadoras entre o direito à moradia e o direito à cidade; entre as periferias e a questão ambiental.

Em relação ao segundo conjunto de relações, sabemos que, em municípios do Brasil, áreas ambientalmente frágeis<sup>28</sup> na parte urbana ou em zonas de transição rural-urbana vêm sendo ocupadas com fins de construção da moradia, sobretudo pelos segmentos sociais mais empobrecidos da classe trabalhadora. Trata-se, portanto, da configuração de uma arena de questões urbano-ambientais que passa a constituir-se no âmbito da questão social em sua dimensão urbana.

Historicamente, entretanto, o crescimento populacional das cidades brasileiras e a conseqüente expansão do tecido urbano não foram acompanhados, na mesma proporção, pela ampliação dos sistemas de serviços e infraestrutura urbana, nem ocorreu de forma planejada e/ou controlada, o que gerou diversos conflitos urbano-ambientais, tais como a poluição generalizada e o avanço sobre áreas ambientalmente frágeis como margens de corpos d'água, vertentes íngremes, manguezais, áreas alagáveis, dentre outros. Tais conflitos estão presentes em praticamente todos os municípios do país, com diferenças de grau e intensidade. (MELO; SANTOS; MAGALHÃES; 2012, p. 1).

Cumprе enfatizar, conforme já demarcado nesta Dissertação, que, ao longo das transformações nos modos do Estado brasileiro intervir na produção do urbano, os modelos urbanísticos adotados se mostraram favoráveis, prioritariamente, ao capital, e adverso aos segmentos empobrecidos no sentido de possibilidades equânimes de apropriação, uso e usufruto da cidade e sua infraestrutura. Dessa maneira, a compreensão da produção da vida urbana em territórios periféricos reverbera a existência dos segmentos sociais da classe trabalhadora na cidade mediante vivências cotidianas, realidades ambíguas e dilemas constantes, Holston (2013, p. 217) afirma que:

---

<sup>28</sup>Relembramos que, no Brasil, nos termos definidos pelo Estado, ações de expansão urbana devem seguir regramentos jurídico-institucionais para fins de proteção de áreas ambientais. Nesse âmbito, o Estatuto da Cidade define que é papel do Estado garantir o desenvolvimento das cidades considerando a distribuição espacial, a regulação do uso do solo e as formas de minimizar os efeitos nocivos da expansão urbana sobre o meio ambiente. (BRASIL, 2001).

Os moradores leem as mudanças cotidianas em seus bairros – em cada telha assentada, cada utensílio, num sofá e num segundo andar, com cada novo posto de saúde, escola, rua asfaltada e tubulação de esgoto – como prestações dessa narrativa da transformação da vida subalterna.

De fato, ao mesmo passo em que se ampliam os mecanismos político-jurídicos de ordenamento do território citadino no sentido do direito à cidade agrava-se a segregação socioespacial urbana como manifestação recorrente, expressiva e contraditória da constituição do urbano e das relações de classe no capitalismo.

### **3 REESTRUTURAÇÃO ESPACIAL-AMBIENTAL, DINÂMICAS URBANO-HABITACIONAIS E AÇÃO ESTATAL NA ILHA DO MARANHÃO: a especificidade de Paço do Lumiar**

#### **3.1 Criação da Região Metropolitana da Grande São Luís e a dinâmica intermunicipal na Ilha do Maranhão**

Tendo por base a compreensão teórico-histórica demarcada no capítulo anterior de que a vida urbana é produzida através de uma multiplicidade de disputas e ações de classes sociais, agentes econômico-empresariais e entes estatais, cabe agora demarcar certas dimensões pertinentes à produção do urbano no Maranhão. Nessa perspectiva, na análise da reestruturação espacial e da produção da vida urbana nesse estado, é imprescindível enfatizar que a rede urbana brasileira é formada por uma expressiva diversidade entre as cidades que lhe constituem. Aqui, nos valem do entendimento da rede urbana como um conjunto de espaços urbanizados articulados entre si, cuja configuração, nexos e dinâmica guardam relações com a divisão territorial nacional e internacional do trabalho.

A rede urbana é simultaneamente um reflexo e uma condição para a divisão territorial do trabalho, historicamente a forma mais avançada na divisão social do trabalho. É reflexo, na medida em que em razão das vantagens locacionais diferenciadas verifica-se uma hierarquia urbana e uma especialização funcional caracterizadoras entre outros tipos de cidade, industriais, político-administrativas ou portuárias. (CORRÊA, 2015, p. 27).

Assim, no Brasil, além de metrópoles, a exemplo de São Paulo, a rede urbana é composta, em grande medida, por centros urbanos de pequena e média dimensão que desempenham papel crucial nas condições da reprodução social de seus habitantes e, até, da população rural que habita os entornos desses centros. São configurações espaciais e urbanas que, afora responderem a exigências da divisão internacional e nacional do trabalho, também são atravessadas pelas características do desigual desenvolvimento regional, da precária urbanização e do jogo político envolvido na criação de municípios peculiares à particularidade brasileira. De todo modo, a rede urbana se mostra como uma dimensão fundamental e uma articulação estratégica da dinâmica do desenvolvimento municipal, estadual, regional e nacional.



A configuração, as transformações e os avanços histórico-regionais recentes da rede urbana no Maranhão também são compostos por elementos contraditórios inerentes ao desenvolvimento do capitalismo nesse estado. Assim, no âmbito dessa particularidade da expansão do capitalismo nas regiões periféricas, é necessário realçar que, no período que vai da segunda metade da década de 1970 à primeira metade da década de 1980 do século XX, mediante a instalação dos chamados *Grandes Projetos*, verifica-se a entrada do Maranhão em uma outra etapa de sua modernização conservadora, que se faz orientada pelo que Fernandes (1987) denominou de *modelo autocrático-burguês de transformação capitalista* para o Brasil.

No desenrolar desses processos, é imperativo destacar a decisiva presença do Estado brasileiro na formulação e execução de políticas de industrialização e de desenvolvimento, a exemplo, na década de 1970, dos Planos Regionais de Desenvolvimento (PND), dos Fundos Constitucionais, das I e II Políticas de Desenvolvimento Regional (PNDR), iniciadas em 2003, e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, com estratégias específicas para a Amazônia brasileira, a região Nordeste<sup>29</sup> e o Maranhão. Trata-se de um cambiante incremento de discursos e ações estatais voltados para a *redução sistemática das desigualdades regionais*, com incidências na demografia, na configuração de centralidades regionais e urbanas e no controle e gestão dos territórios em disputa.

Nessa esfera, o Maranhão, antes marcadamente agrícola, com parte importante de sua população vivendo e trabalhando no campo e com expressivos indicadores de atraso econômico e político, passa a experimentar um processo de transformação assentado em dois setores estratégicos nitidamente capitalistas:

- a) o polo industrial que abriga desde empresas transnacionais como a ALUMAR e a Vale do Rio Doce<sup>30</sup> a experiências aeroespaciais, a

---

<sup>29</sup>Importante lembrar que, num contexto no qual o Nordeste experimentava uma grave crise no âmbito da economia agrária exportadora, a criação da Superintendência de Desenvolvimento Regional do Nordeste (SUDENE), no ano de 1959, já expressava uma forma particular de ação do Estado brasileiro como indutor do processo de desenvolvimento através da intervenção planejada no desenvolvimento regional. Durans (2007, p. 3) enfatiza que organismos estatais como a SUDENE “[...] cumpriram papel fundamental no financiamento, com a garantia de isenções fiscais e criação de infraestrutura básica para a instalação de empresas nacionais e transnacionais na região”.

<sup>30</sup> Nome da estatal no período destacado. Após privatização, passa a ser nominada VALE.

exemplo da implantação, em 1982, do Centro de Lançamento de Alcântara;

- b) o agronegócio que tem início no sul do Maranhão, mais precisamente no município de Balsas, e, depois, se expande para a região do semiárido, com impactos econômico-territoriais e socioculturais devastadores na agricultura familiar, nos modos de vida de populações tradicionais e nas condições ambientais dessas regiões.

Convém lembrar que o Projeto Grande Carajás (PGC)<sup>31</sup>, envolvendo territórios dos estados do Maranhão e do Pará e mediante ações específicas relativas à exploração e exportação minero-metalúrgica, fomentou a inserção do Maranhão na nova divisão internacional do trabalho, configurando-o como

[...] espaço de transnacionalização do capital: espaço de transformação de minérios pelas empresas CVRD, ALUMAR, METALMAN; implantação da Base Espacial em Alcântara, as siderúrgicas na Região Tocantina, Pindaré e Rosário, além da dinamização do setor primário, modernização da agricultura e expansão da pecuária para exportação. (DURANS, 2007, p. 4).

Assim, determinantes diversos relacionados a intervenções privadas e estatais nas questões do desenvolvimento e na constituição do urbano, favoráveis à apropriação do espaço pelo capital, contribuíram largamente para alterações no perfil demográfico da população e na estrutura da rede urbana do estado do Maranhão.

Tabela 1 – Crescimento Populacional Urbano e Rural no Maranhão

TIPO	ANOS			
	1960	1991	2000	2010
POPULAÇÃO URBANA	442.995	1.972.008	3.355.577	4.147.149
POPULAÇÃO RURAL	2.034.376	2.957.021	2.285.062	2.427.640

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), (2006).

Evidencia-se, portanto, como as transformações nas relações campo-cidade através do incremento da população urbana afluem para a configuração e reconfiguração permanentes nas escalas e centralidades inter-regionais, interurbana

<sup>31</sup>O PGC foi oficializado em 1980 pelos Decretos-Lei n. 1813 (24/11) e 1825 (22/12) e extinto em março de 1990 pela Reforma Administrativa do governo Collor de Melo. (DURANS, 2007).

e intraurbana das cidades brasileiras e maranhenses. Segundo Spósito (2001, p. 236):

A expressão completa deste processo é a diversificação das expressões da centralidade intraurbana e ainda da centralidade interurbana, visto que novas formas de comércio promovem novos fluxos entre cidades de diferentes portes, permitindo a emergência de uma centralidade múltipla e complexa, no lugar da centralidade principal e muitas vezes única, que marcava a estruturação interna das cidades até algumas décadas.

Na dinâmica da concentração espacial de investimentos públicos e privados, visando ativar potenciais regionais e aumentar oportunidades de acesso ao desenvolvimento, sobressaem-se marcos regulatórios e iniciativas de desenvolvimento industrial que dão destaque a processos de metropolização de territórios<sup>32</sup>, a exemplo da criação da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL). Atualmente, segundo define a Lei Complementar Nº 174, de 25 de maio de 2015, que dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e revoga as Leis Complementares Estaduais nº 038, de 12 de janeiro de 1998; nº 069, de 23 de dezembro de 2003; nº 153, de 10 de abril de 2013; nº 161, de 03 de dezembro de 2013, e as demais disposições em contrário, a RMGSL é constituída pelos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara, Rosário, Axixá, Santa Rita, Presidente Juscelino, Bacabeira, Cachoeira Grande, Morros e Icatu. (MARANHÃO, 2015).

---

<sup>32</sup>No tocante a regiões metropolitanas, é importante registrar que, na particularidade brasileira, estas começaram a ser criadas no início década de 1970 sob regramentos do Congresso Nacional. Regiões metropolitanas como Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre datam dessa conjuntura (Lei n. 14 e 20/1973). A CF-1988 retirou da União e delegou a competência de criação e alteração de regiões metropolitanas para os Estados da federação, que devem definir nas Constituições Estaduais os parâmetros para tal. (GOUVÊA, 2005).

Figura 1 – Região Metropolitana da Grande São Luís



Fonte: Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (2018).

Ao ponderar sobre regiões metropolitanas, Burnett (2011) demarca aquelas precocemente instituídas por legislações estaduais e que, por assim serem, embasam o reconhecimento de que espaços metropolitanos estão sendo institucionalizados sobre espaços objetivamente não metropolitanos. Cordeiro (2013, p. 13), por sua vez, observa que

[...] a despeito de não se constituir espacialmente em uma região metropolitana, a Grande São Luís possui uma dinâmica espacial fortemente intermunicipal, a qual geram situações-problemas que têm legitimado o que localmente se entende como metropolização.

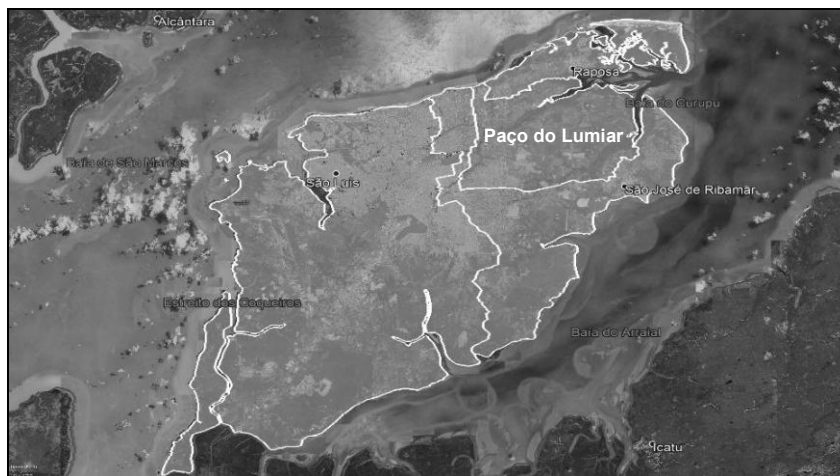
Na esfera dos aspectos políticos-institucionais, é importante considerar os desafios postos às ações governamentais voltadas para o controle da configuração, dinâmica e avanços normativos na gestão dos processos de metropolização vinculada a uma cidade-mãe.

[...] regiões metropolitanas compartilham, para o bem e para o mal, efeitos de ações originadas fora de suas fronteiras e sobre as quais possuem pouca ou nenhuma forma de controle e gestão. Administradas por diferentes prefeituras, cujas competências se esgotam nos seus limites físicos territoriais, os municípios componentes de regiões metropolitanas – instituídas ou não – passam a ser convocados a enfrentar uma nova realidade complexa e, sob muitos aspectos, incontrolável. (BURNETT, 2011, p. 99).

No âmbito da pesquisa que embasa a elaboração da presente Dissertação, tomamos como referência para a compreensão de algumas dimensões da dinâmica da produção da vida urbana que se concretiza em Paço do Lumiar os

municípios (assim como Paço do Lumiar), situados na chamada Ilha do Maranhão: São Luís (capital), São José de Ribamar e Raposa.

Figura 2 – Ilha do Maranhão



Fonte: Google My Maps (2022).

De fato, sobre esses quatro municípios, a partir de um dado momento histórico, passaram a incidir, de modo particular, expressões, contradições e perspectivas do crescimento econômico e industrial do Maranhão, efetivado mediante a entrada de empresas portuárias, indústrias siderúrgicas, extrativismo mineral e de fornecimento de matérias-primas para o mercado interno e externo, que colocaram a cidade de São Luís em condições inéditas, até aquele período. Sobre tal dinâmica, Burnett (2011, p. 20, grifo do autor) é assertivo ao afirmar:

O tripé *novas terras, verbas federais e investimentos privados* (ALCOA e Vale do Rio Doce) é a base para a configuração socioespacial da nova São Luís. [...] reserva a faixa litorânea para as camadas de alta renda, as regiões internas para as classes médias e a periferia longínqua e sem serviços para as camadas populares [...]

A definição de São Luís como metrópole – referência e “cidade-mãe” na constituição da RMGSL – requer, seguindo a orientação de Burnett (2011), uma análise mais aprofundada, na medida em que esta conformação teria ocorrido de maneira precoce. Isso implica dizer que o espaço geográfico da ilha ainda não possuía condições de urbanização adequadas para alocar as demandas oriundas da relação industrialização-urbanização e do aumento populacional, em grande medida

decorrente da expressiva migração campo-cidade<sup>33</sup>. De fato, na Ilha do Maranhão, a ocupação de vazios urbanos efetivou-se, de um lado, de maneira planejada, a partir de ações governamentais<sup>34</sup> e da expansão do capital imobiliário; de outro lado, de maneira desordenada, a partir de assentamentos precários. Nesse movimento singular de constituição de dimensões significativas de produção da vida urbana, manifesta-se a formação de uma estrutura socioespacial desigual e segregadora.

Trata-se de condições estruturais relevantes, visto que a urbanização da região metropolitana na ilha, ausente ou deficitária em muitos aspectos, coloca os municípios na situação identificada por Holston (2013, p. 210): “Na verdade, embora seja um caso raro, uma sede municipal [...] pode ser politicamente urbana, mas não urbanizada em termos de infraestrutura”.

A demarcação do lugar ocupado por São Luís na dinâmica socioespacial e intermunicipal da Ilha do Maranhão pede a lembrança de sua edificação nos marcos do Brasil colonial, na condição de cidade litorânea voltada para além-mar mediante políticas e infraestrutura primário-exportadoras, a denominada *São Luís antiga*, à consideração da *São Luís moderna* configurada a partir de transformações do uso da terra urbana, nas quais são atribuídas prioridades à instalação das condições gerais da produção e de reprodução ampliada do capital, a exemplo de pontes, aterros e sistemas de transporte, assim como verificam-se o alargamento da dinâmica imobiliária nas regiões litorâneas e a verticalização da cidade<sup>35</sup>. Por

<sup>33</sup>Importante lembrar que nas décadas 1970 e 1980 amplia-se e consolida-se a abertura de *fronteiras agrícolas* no campo maranhense mediante a configuração do mercado formal de terras facilitando o acesso à terra por grandes grupos econômico-empresariais ligados à agroindústria e à pecuária. Nesse contexto, verifica-se o aumento de problemas agrários e fundiários, da migração intrarregional e intraestadual, especialmente da migração campo-cidade.

<sup>34</sup>Nessa conjuntura, destacam-se obras indicativas da busca de adequação da cidade às exigências posta pelo dinamismo industrial buscado mediante a implantação dos “grandes projetos”. “No espaço urbano de São Luís, algumas obras permitiram a ocupação de novas áreas como a construção das pontes José Sarney (ligando o centro da cidade ao São Francisco) e a Bandeira Tribuzi (ligando o Centro ao Jaracaty), ambas sobre o rio Anil, ligando a margem esquerda (ocupação antiga) à margem direita (novas áreas de ocupação) e a construção da Barragem do Bacanga (ligando o Centro à área Itaqui Bacanga, onde se localizam a região portuária da cidade e os complexos industriais), que vão permitir esse avanço populacional para essas “novas” áreas”. (MOREIRA, 2013, p. 46).

<sup>35</sup>De acordo com Burnett (2011), o processo de verticalização em São Luís necessita ainda de um profundo debate que, apoiado em análises dos impactos gerados por tal evidência arquitetônica, considere as relações entre a divisão do território metropolitano e as condições distintas de vida das classes sociais na cidade. As expressões sociais emergentes apontam que o fenômeno da verticalização em curso em algumas áreas altera as configurações regionais urbanas de São Luís, na medida em que se estruturam e vão se intensificando estigmas urbanísticos através da expulsão de determinados segmentos da classe trabalhadora dos espaços valorizados do ponto de vista fundiário-imobiliário e a construção de verdadeiros guetos de luxo. (BURNETT, 2011).

possuir extensa faixa litorânea, São Luís apresenta-se como um território estratégico para os interesses do capital imobiliário de concentrar imóveis residenciais e comerciais considerados de médio e alto padrão próximos a essa faixa de terras.

No Brasil, o desenvolvimento pelo poder público de programas habitacionais voltados para determinados segmentos sociais da classe trabalhadora, ainda que efetivados de modo intermitente e seletivo, vem contribuindo, desde a segunda metade da década de 1960, à instauração ou redefinição do urbano em muitos municípios brasileiros. Assim, também no Maranhão, o caso da RMGSL é bastante instrutivo quanto à contribuição desse modo de morar à produção de espaços urbanizados, ainda que estes expressem nas suas especificidades a precária urbanização que é própria à particularidade brasileira e maranhense. Na busca de atendimento a demandas populacionais emergentes, políticas de habitação que vislumbrem o interesse social vêm sendo estendidas de São Luís para áreas territoriais dos outros municípios da Ilha do Maranhão. Ao se concretizarem, mediante programas habitacionais específicos, passam a frear a expansão ou a conviver com assentamentos resultantes de lutas pelo direito à moradia.

[...] o mercado imobiliário ocupa glebas nuas e vai se contrapor aos consolidados assentamentos informais que sempre buscaram, em Paço do Lumiar, Raposa e São Jose de Ribamar, disponibilidade de terras longínquas e de baixo valor imobiliário para suas precárias moradias. Ironicamente colocadas, por programas habitacionais de interesse social, no mapa dos investimentos públicos, toda esta região se transforma em palco de incontáveis disputas entre posseiros, grileiros e empreendedores, deslocando para a periferia de São Luís a constante e insolúvel luta por terra e moradia que, historicamente, acontece na cidade capitalista (BURNETT, 2011, p. 3).

Dessa maneira, como produto e condição de múltiplas relações – demográficas, territoriais-ambientais, socioculturais, político-institucionais e jurídicas –, o adensamento construtivo e populacional na Ilha do Maranhão passou a se correlacionar com um leque de processos urbanos, habitacionais e estatais que se entrelaçam na dinâmica desse território, ainda que não se conformem, de modo pleno, nos quatro municípios que a compõem. Estes processos dizem respeito:

- a) ao substantivo aumento na demanda por serviços e equipamentos urbanos, notadamente a moradia;

- b) a expansão de um mercado fundiário-imobiliário expressivamente organizado;
- c) a construção de grandes conjuntos habitacionais populares financiados, numa primeira etapa, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e planejados e executados pelas Companhias Estaduais de Habitação (COHAB)<sup>36</sup> e, mais recentemente, edificados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV);
- d) as indefinições e incertezas em relação ao Programa Casa Verde e Amarela (PCVA)<sup>37</sup> instituído pela Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 e alterando, dentre outras legislações, a lei federal de criação do PMCMV, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009;
- d) ao crescimento de periferias resultantes de ocupação de terras com fins de construção e acesso ao direito da moradia.

Ao cotejamento desses processos que, interagindo mutuamente, contribuem, em grande medida, para a reprodução da lógica segregadora na produção da vida urbana na Ilha do Maranhão e, de modo especial, em Paço do Lumiar, se dedica o item a seguir.

---

<sup>36</sup>Importante ressaltar que, ao final da década de 1980, com o declínio do BNH e a justificativa de diminuir o endividamento de estados e municípios brasileiros, as COHAB tiveram o financiamento de suas ações restringido pelo governo central. Passaram de agentes promotores e executores de obras a órgãos assessores, incidindo essa transformação na diminuição da capacidade de atuação desses entes federativos na questão habitacional. (BOTEGA, 2008, p. 11-12).

<sup>37</sup> O PCVA, em seu discurso legal, estabelece faixas de renda para o financiamento de moradias em áreas urbanas e rurais, abrangendo situações que envolvam processos de regularização fundiária e melhorias habitacionais, dentre outros. Apresenta-se como uma medida de apoio a aquisição de moradias populares, principalmente em decorrência das fontes financeiras de caráter público. Porém, evidencia incentivos à construção civil de natureza privada, elementos enfatizados tanto nas diretrizes como nos objetivos do programa. O público-alvo é dividido em três faixas de renda familiar: até R\$ 2 mil mensais, de R\$ 2 mil a R\$ 4 mil, e de R\$ 4 mil a R\$ 7 mil. Somente as famílias que tiverem renda de até R\$ 4 mil em área urbana ou com renda anual de até R\$ 48 mil em área rural poderão contar com subvenção da União para adequar as parcelas ao orçamento familiar. A meta estabelecida é de atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até 2024. (BRASIL, 2021). Inevitáveis comparações têm sido estabelecidas entre o PMCMV e o PCVA. Para tanto, destaca-se que a nova regulamentação disserta sobre a regularização fundiária e melhorias habitacionais de áreas e moradias construídas pelo antigo programa. Contudo, também se evidencia a indicação de financiamentos de origem privada que podem vir a impactar as formas de acesso por parte das classes populares, remontando a programas habitacionais desenvolvidos no período militar. Analisando, ainda que brevemente, os objetivos dos dois programas habitacionais, é possível notar pontos em comum no que concerne ao compromisso (ou a falta dele) com a oferta de políticas públicas que alcancem as demandas de populações urbanas e rurais e proporcionem sistemas de financiamento de moradias condizentes com a realidade social do Brasil.



### 3.2 Dinâmicas habitacionais e urbanas na Ilha do Maranhão: políticas de habitação popular, mercado imobiliário, impactos ambientais e desigualdades socioespaciais

O aprofundamento da análise sobre o padrão desigual e precário da urbanização na Ilha do Maranhão requer, num primeiro momento, a recuperação de alguns aspectos pertinentes ao município de São Luís que favoreçam uma maior compreensão das contradições oriundas do processo de metropolização e da dinâmica espacial intermunicipal na Ilha e na RMGSL.

Em São Luís, a partir da segunda metade da década de 1960, a constituição da região do Itaqui-Bacanga ganha expressividade na conformação da estrutura socioespacial e expansão urbana, fomentada tanto pela instalação do Porto e do Distrito Industrial do Itaqui, quanto pelas ocupações de terras para morar concretizadas por segmentos pobres da população urbana. Nesse contexto, seguindo os estudos de Ribeiro Júnior (2001, p. 89-90), na expansão do urbano em São Luís, destacavam-se duas frentes:

- i) uma, ao Norte, em direção ao litoral balneário, futura área nobre da cidade (São Francisco, Renascença, Calhau, Ponta da Areia, São Marcos, Olho d'Água, onde os negócios imobiliários ganharam vultuosidade, setor da economia que adquire notável dimensão, então;
- ii) outra, a Sudoeste, região de fraca densidade demográfica, mas que logo se tornaria zona de ocupação periférica da cidade (Anjo da Guarda, Vila Nova, Fumacê, Vila Embratel, Sá Viana, parte da Vila Maranhão, abrigando parcela crescente da população pobre, e que facilitaria o acesso entre o Porto de Itaqui, o qual, em 1971, seria oficialmente inaugurado, e a zona central da cidade, através de uma rodovia de pouco mais de 9 km.

Assim, entre as décadas de 1970 e 1980, em São Luís, dois conjuntos de processos são reveladores de que a produção da vida urbana começava a ter na defesa da propriedade fundiária um dos determinantes da questão social em sua dimensão urbana e habitacional, que tem nos processos de segregação socioespacial urbana uma das suas expressões mais incontestes e visíveis.

O primeiro conjunto de processos diz respeito ao financiamento público, oriundo das ações planejadas na tríade SFH/BNH/COHAB, com fins de construção de habitações de interesse social, que, ao mesmo passo e de modo contraditório, respondiam às demandas legítimas por moradia, favoreciam interesses privado-empresariais no campo da indústria da construção civil e davam fôlego à expansão da região metropolitana da Ilha do Maranhão. Alguns desses conjuntos habitacionais

são: Cohab I, II, III e IV (1973), Bequimão (1979), Angelim (1980) e Turu (1979). Sobre essas condições de acesso à moradia, Burnett (2011, p. 67) faz a seguinte demarcação:

Na questão habitacional, a proposta dos lotes urbanizados, nas cercanias do núcleo central, destinados à população fora do mercado imobiliário, vai-se configurar como rara e restrita exceção aos grandes conjuntos habitacionais, financiados pelo BNH e pela COHAB, nas longínquas periferias desprovidas de serviços e equipamentos urbanos ou nos programas habitacionais para as camadas médias, que possibilitarão o desenvolvimento da indústria da construção civil na cidade, atraindo empresas de vários outros estados.

O segundo conjunto de processos se refere à emergência dos embates entre as ocupações coletivas de vazios urbanos, uma forma de “cidadania insurgente”, para garantir o direito à moradia, e à questão da ilegalidade fundiária, que inscreve as ações de reintegração de posse – *as ações de despejo* – na história da constituição da questão urbana em São Luís: Nova Divineia (1970), Vila Nova (1972), Coroadinho (1976), Bequimão (1977) e João de Deus (1981), dentre outras. Recordamos que, em São Luís, até um certo momento histórico, a ocupação de áreas para fins de moradia, a exemplo do Angelim (1935), Sá Viana Velho (1939) e Veneza (1940), se fazia de modo espontâneo, sem graves litígios quanto à questão da propriedade fundiária. (SANTANA, 2003).

É inegável, conforme discutido no primeiro capítulo desta Dissertação, que, de modo histórico geral, num dado momento da reestruturação espacial de certas regiões, a terra urbana, em cima do seu valor de uso, passa a ter o seu valor de troca definido ou redefinido em face do trabalho social a ela incorporado e da sua localização em face dos *efeitos úteis da aglomeração capitalista*. (LOJKINE, 1981). Isto se efetiva através da instalação de infraestrutura e outros serviços e equipamentos sociais que incide diretamente no preço da terra e, logo, na dinâmica da valorização do capital imobiliário.

É importante remarcar que, na particularidade brasileira e, também, no Maranhão, o ápice da *política habitacional* apoiada no tripé SFH/BNH/COHAB, como uma proposta urbana mais abrangente de intervenção do Estado na questão da moradia, dá-se em meados da década de 1970. Trata-se de uma política desenvolvida no âmbito de preocupações com a infraestrutura urbana, saneamento (principalmente sistemas de abastecimento de água e esgotos), urbanização, sistemas ferroviários de transporte de passageiros e planejamento urbano, dentre

outros. No conjunto dessas linhas estratégicas da política de desenvolvimento urbano do governo federal, também se destacava a prioridade à habitação popular, através da configuração, no ano de 1973, do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), a ser implementado pelas Companhias de Habitação, envolvendo estados e municípios.

Em São Luís, uma questão importante em relação aos programas habitacionais efetivados no campo da institucionalidade SFH/BNH/COHAB, semelhante a outras tantas cidades do Brasil, guarda relação com o fato de que, a despeito do avanço no acesso ao direito à moradia e da expansão territorial da região metropolitana na Ilha do Maranhão, contradições presentes nesses programas habitacionais, apontadas por muitos estudos e pesquisas sobre o tema<sup>38</sup>, já se mostravam abertamente. Na primeira metade da década de 1980, são muitas as análises, sob a forma de reportagens veiculadas na imprensa local<sup>39</sup>, a exemplo do recorte jornalístico a seguir, que tratavam de equívocos da gestão do BNH e, de alguma forma, já prenunciavam a crise, que, definida a partir de 1983, culmina com a extinção do BNH no ano de 1986. (SILVA, 1989).

Figura 3 – Recorte jornalístico sobre ação do BNH



Fonte: Jornal O Estado do Maranhão (1982a).

<sup>38</sup>Na análise de Botega (2008, p. 6), o BNH desde a sua constituição seguiu a lógica de transferência de concretização de parte importante de suas operações à agentes privados intermediários. Segundo este autor, em muitas medidas registra-se também conexões entre o planejamento de ações de urbanização e interesses do capital imobiliário.

<sup>39</sup>Levantamento realizado em acervo da Biblioteca Pública Benedito Leite no dia 09 de setembro de 2021. Acessamos jornais que estavam em circulação na década de 1980 tendo em vista identificar como a imprensa local acompanhava e participava do debate, nacional e local, sobre os investimentos em políticas de habitação popular.

Notícias veiculadas nos meios de comunicação local buscavam alertar sobre práticas equivocadas no gerenciamento da política habitacional brasileira, fazendo referências, principalmente, aos desvios de finalidade do BNH, enfatizando favorecimentos dessa instituição à especulação imobiliária e o domínio do setor pela iniciativa privada. De todo modo, no tocante ao incremento da urbanização mediante dinâmicas habitacionais, é relevante assinalar que, em São Luís, os conjuntos habitacionais populares, a maioria deles construídos afastados da área central e de áreas valorizadas ou tendentes à valorização fundiário-imobiliária, foram determinantes na constituição do urbano na Ilha do Maranhão. Registramos que, na década de 1980, quando o ciclo de expansão da política habitacional então vigente já mostrava sinais de crise e arrefecimento, ainda foram construídos na ilha dois grandes conjuntos habitacionais para segmentos populares da população urbana: o Maiobão (1982) e a Cidade Operária (1987).

Assim, partilhamos do reconhecimento de que, apesar das contradições envolvidas na implementação, essa política de habitação contribuiu, na conjuntura em destaque, para o acesso ao direito à moradia de importantes segmentos sociais da população urbana da Ilha do Maranhão mediante a alocação de habitações que, de certa forma, respondeu a parte das demandas habitacionais do período.

A partir da década de 1990, iniciou-se “[...] uma nova etapa para a política urbana e habitacional brasileira, caracterizada por uma forte confusão institucional provocada por constantes reformulações nos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais”. (BOTEGA, 2008, p. 11). Surgiram programas alternativos de construção de moradias ancorados em iniciativas populares, como os Programas de Mutirões Comunitários, financiados por recursos públicos e reguladas pelo Estado. Todavia, esses programas, apoiados no conceito de autogestão e na estratégia da autoconstrução, destinavam responsabilidades na sua concretização aos próprios beneficiários. Essas iniciativas, implementadas por governos neoliberais<sup>40</sup>, como é o caso do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), não tiveram substantivo

---

<sup>40</sup>O ideário neoliberal ganha contornos mais nítidos no Brasil com os governos pós-redemocratização. Algumas são as características marcantes desse processo: programas de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais; retrocessos nos direitos trabalhistas conquistados; avanço nas privatizações de empresas e órgão estatais; corte em gastos públicos, essencialmente aqueles destinados às políticas públicas e sociais; desmonte do modelo de Estado intervencionista. (ALMEIDA, 2010).

impacto sobre a espacialidade metropolitana, a constituição do urbano e o direito à moradia na Ilha do Maranhão.

A proposta de uma política pública nacional de habitação mais abrangente voltada para a moradia popular somente foi retomada no âmbito da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e da criação do Ministério das Cidades na década de 2000. Trata-se de estratégias e institucionalidades que buscavam ser coerentes aos regramentos da CFB-1988, que considera a habitação um direito do cidadão e do Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade. Buscavam, também, materializar diretrizes do governo que propunham a inclusão social, com gestão participativa e democrática, e o acesso à moradia digna por todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda. De fato, como aponta Ferreira (2014, p. 75),

Somente com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e sua articulação com o Plano Nacional da Habitação (PlanHab), em 2008, os resultados de produção anual de unidades habitacionais voltariam a ultrapassar a marca das 600 mil unidades habitacionais.

Então, mais uma vez, alterações no campo das políticas habitacionais implementadas pelo Estado brasileiro incidiam na possibilidade de ampliação do acesso ao direito à moradia e, conseqüentemente, na reestruturação espacial, nas condições da urbanização e na questão social expressivamente mediada pela vida urbana e a gestão da cidade. Nesse contexto, demarcamos o ano de 2009 como aquele no qual se inicia o período de retomada significativa dos programas governamentais de Habitação de Interesse Social, a exemplo do PMCMV, “[...] tendo como principal finalidade anunciada contribuir para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais”. (ROLNIK, 2015, p. 129).

Considerando as diretrizes da pesquisa que orientam a elaboração desta Dissertação, no cotejamento do PMCMV é importante balizar alguns aspectos relacionados ao perfil social das/os moradores/as e às condições de acesso ao direito à cidade. Essas dimensões mostram-se relevantes, visto que o acesso à moradia não garante, necessariamente, a outros equipamentos e serviços essenciais à reprodução social, ou seja, a produção ampliada de moradias e o aumento da propriedade imobiliária (a “casa própria”) não asseguram, imediatamente, o direito à cidade. Afinal, coerente com os fundamentos teórico-

históricos que orientam a nossa análise, na particularidade brasileira, as desigualdades sociais manifestadas no espaço urbano têm alguns de seus determinantes centrais na esfera das relações, remuneração e condições de trabalho. Todavia, ainda que o acesso ao direito à moradia não altere a condição de classe dos segmentos sociais empobrecidos e nem lhes garanta de modo imediato o usufruto do direito à cidade, a garantia da moradia é crucial na melhoria do viver na cidade.

Com fins de traçar o perfil da população beneficiária do PMCMV, o Ministério das Cidades e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no ano de 2013, realizaram pesquisa nacional<sup>41</sup>, na qual se encontram quesitos socioeconômicos relevantes para a problematização da relação entre condição de classe e usufruto dos direitos à moradia e à cidade na particularidade brasileira. Dessa pesquisa, registramos, na tabela a seguir, dados referentes ao Estado do Maranhão.

Tabela 2 – Beneficiários/as do PMCMV no Maranhão

CARACTERÍSTICAS	IDADE / PERCENTUAL					
FAIXA ETÁRIA	36,3 – 37,5 anos					
PROPORÇÃO DE MULHERES BENEFICIADAS	75,7 %					
COR OU RAÇA DECLARADA	BRANCA	PRETA	AMARELA	PARDA	INDÍGENA	
	15,4%	13,3%	0,0%	70,7%	0,7%	
ESCOLARIDADE	ANALFABETO OU SEM INSTRUÇÃO	E.F.I.*	E.F.C.**	E.M.I.***	E.M.C.****	E.S.C.*****
	6,0%	33,1%	10,0%	9,3%	37,8%	1,5%
RENDA MENSAL	R\$ 764,27 (média)					

\*ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO;

\*\*ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO;

\*\*\*ENSINO MÉDIO INCOMPLETO;

\*\*\*\*ENSINO MÉDIO COMPLETO;

\*\*\*\*\*ENSINO SUPERIOR COMPLETO.

Fonte: Brasil (2014).

<sup>41</sup>A referida pesquisa apresenta a configuração da política habitacional no Brasil a partir da implantação e implementação do PMCMV no ano de 2009. Após 3 anos de implantação desse programa, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) promoveu a pesquisa a partir de avaliação da percepção dos beneficiários com a finalidade de monitorar e avaliar os resultados da implementação do PMCMV.

Os dados elencados apontam para um perfil populacional com mulheres à frente das famílias beneficiadas, chamando atenção para os itens escolaridade e média de renda mensal, o que implica na importância de reflexões em torno do segmento social de classe que se apresenta como majoritário nos condomínios habitacionais construídos no âmbito do PMCMV.

Outra dimensão fundamental para o entendimento da urbanização materializada na região metropolitana da Ilha do Maranhão concerne à expansão do mercado imobiliário, trazendo à tona novos modos de uso e ocupação do território, principalmente nos vazios geográficos localizados ao redor das vias construídas para viabilizar o acesso aos municípios de Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa. Burnett (2011) analisa o avanço do desenvolvimento habitacional nesses municípios como resultado da oferta de áreas territoriais a preços acessíveis, fomentando o interesse do mercado privado. Nessa dinâmica, diz ele: “Os empreendimentos privados financiados pelo MCMV assumem, informalmente, o papel decisivo na política urbana de Paço do Lumiar e São José de Ribamar”. (BURNETT, 2011, p. 106).

Assim, modos de morar, ocupação territorial e tendências da urbanização na região metropolitana da Ilha do Maranhão, presentes há algumas décadas em São Luís, no decorrer dos anos 2000, passam a se materializar também nos municípios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar. A expressão de diferentes graus de adensamento construtivo e populacional, mediante a expansão da construção de unidades residenciais ou comerciais e de condomínios fechados, que começa a incluir a configuração vertical no conjunto edificado, já avança sobre o território demarcando tanto áreas já urbanizadas, quanto aquelas passíveis de urbanização no âmbito do desenvolvimento metropolitano da região. Na tabela, a seguir, registramos o número de conjuntos habitacionais na modalidade vertical e horizontal, construídos nos principais eixos viários de conexão intermunicipais da Ilha do Maranhão<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup>A tabela apresenta dados quantitativos aproximados de condomínios residenciais que se encontram em pleno uso habitacional ou ainda em fase de construção. Ressaltamos que os dados foram retirados de mapas atualizados das vias terrestres que definem limites territoriais e ligam os municípios de Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa ao município de São Luís.

Tabela 3 – Condomínios verticais e horizontais localizados nas principais vias intermunicipais da Ilha do Maranhão – 2021

VIA DE ACESSO	QUANTIDADE DE CONDOMÍNIOS HABITACIONAIS	HORIZONTAIS <sup>43</sup>	VERTICAIS
MA-201 (Estrada de Ribamar)	17	01	16
MA-202 (Estrada da Maioba)	21	00	21
MA-204 (Estrada do Araçagy)	07	06	01
MA-203 (Estrada da Raposa)	04	04	00

Fonte: Google My Maps (2022), adaptação da autora.

A partir dessas referências, é ainda fundamental considerar o conjunto de graves impactos socioambientais como outra dimensão que acompanha a reestruturação espacial recente da Ilha do Maranhão. Tal dimensão é descortinada por Masullo e Santos (2014, p. 2), nos seguintes termos:

O processamento dos dados mostra um aumento de área ocupada e solo exposto da Ilha do Maranhão, onde São Luís obteve um aumento de 61%. Já os municípios de Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa obtiveram uma ampliação da sua área ocupada em 133%, 83% e 60% respectivamente. Esse processo influenciou o clima da região, alterando a dinâmica da paisagem da Ilha, com menos vegetação em seus arredores, o centro das cidades acaba tendo uma menor umidade do ar em consequência da maior temperatura, que provoca áreas de baixa pressão.

Trata-se, portanto, de uma modalidade de expansão territorial urbana impressa por uma complexa inter-relação de processos condicionantes de ordem ambiental, demográfica, econômica, cultural e político-institucional. De um lado, intervenções no território reconhecidas como formais e regulares por contarem com a mediação estatal; de outro lado ocupações enquadradas como informais, considerando, além da irregularidade na posse da terra, a construção de moradias precárias, sem a infraestrutura adequada, vulneráveis a riscos ambientais. Assim como a ausência de ações estatais, pelo menos, nos seus primeiros anos. Cada uma dessas formas, com as especificidades que lhes são inerentes, produz impactos de ordem ambiental, logo evidenciados nas alterações drásticas da paisagem.

<sup>43</sup> Ressalta-se que muitos dos condomínios horizontais, principalmente os localizados na MA-204, estão em fase de construção. Contudo, já constam nos mapas da área.



Ademais, é indispensável registrar que muitas das diferenças atuantes nesses modos de morar induzem e sustentam processos de segregação socioespacial urbana. Nas ocupações enquadradas como irregulares, muitas destas construídas no entorno de condomínios habitacionais populares, evidenciam-se os agravantes destacados por Holston (2013, p. 217) nos espaços urbanos periféricos das cidades brasileiras:

[...] para os moradores, a periferia significa um drama de mudança extraordinária, cujos temas de desigualdade e luta, segregação e inclusão, pobreza e melhorias, humilhação e afirmação são ao mesmo tempo intensamente pessoais e políticos no cotidiano: um drama em que as experiências de barracos, ruas de terra, esgoto a céu aberto, inundações, expulsões, violência, serviços urbanos precários, ônibus lotados e intermináveis viagens para trabalhar são lidas através do futuro das construções de casas, de melhorias no bairro, da organização de comunidades e do consumo moderno que constituem o sonho de algum dia ter casa e destino próprios.

No movimento de ocupação territorial da Ilha do Maranhão, a vasta rede hídrica natural que lhe é característica tem sido objeto de impactos socioambientais - desmatamento, contaminação de nascentes, assoreamento de rios, com destaque para afluentes, como é o caso do rio Paciência -, decorrentes, principalmente, da ocupação imobiliária privada que ocorre em áreas destinadas à preservação ambiental<sup>44</sup>. Segundo Nota Técnica do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) (2021, p. 14),

[...] indica-se que as áreas de muito alta vulnerabilidade à inundação na Bacia Hidrográfica do Rio Paciência, além do principal fator, que é a precipitação, estão diretamente relacionadas ao uso e cobertura da terra, mormente devido à ocupação das margens dos canais fluviais para a construção de condomínios residenciais e comerciais, impermeabilização do solo e sua consequente exposição em algumas áreas [...].

Na Ilha do Maranhão, expressões dos impactos socioambientais decorrentes da atual configuração espacial metropolitana, tendo como indutores espaços e dinâmicas habitacionais assentadas, principalmente, na construção de condomínios residenciais, já se mostram, notadamente no período chuvoso, no cotidiano da vida urbana em desenvolvimento nos entornos do rio Paciência.

---

<sup>44</sup>A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, estabelece a proteção de áreas de vegetação, reservas legais, recursos hídricos, entre outras. A legislação define: "II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. [...] I – as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular [...]" (BRASIL, 2012).

Figura 4 – Alagamentos na MA-201 (10/02/2021)



Fonte: Imirante.com – O Portal do Maranhão (2021).

Dessa forma, como o processo de urbanização se efetiva intrinsecamente relacionado ao fomento de vias terrestres que contribuem na mobilidade urbana, é evidente que as condições destacadas estão muito aquém da realidade e são, somente, pequenas mostras dos impactos socioambientais que atingem a região metropolitana da Ilha do Maranhão<sup>45</sup>.

A dinâmica socioambiental aqui sublinhada exige a reflexão sobre como o Estado brasileiro, na esfera dos governos estadual e municipais, se faz presente em processos de urbanização recentes, todavia já francamente favoráveis à constituição, ampliação e agravamento da questão urbana e ambiental na Ilha do Maranhão. Nessa particular expressão de metropolização, os quatro núcleos urbanos que a formam, iguais a outras cidades maranhenses, passam “[...] a impressão que crescem sem plano, controle e atenção, acumulando precariedades socioambientais que impactam a vida de todos, mas especialmente a da maioria da população, com baixos índices de renda e escolaridade [...]” (BURNETT; OLIVEIRA; MELO; DUTRA, 2016).

A partir da reflexão até aqui empreendida, buscamos a seguir demarcar, de modo mais aprofundado, os processos decorrentes da inserção do município de Paço do Lumiar na Ilha do Maranhão que lhe conferem especificidade na dinâmica e tendências da urbanização em curso, que se manifesta como desigual, segregadora e destrutiva ambientalmente.

<sup>45</sup>Em Burnett, Oliveira e Dutra (2016), ao longo da discussão sobre o planejamento e gestão em cidades maranhenses, encontram-se importantes dados sobre a situação socioambiental das sedes municipais do Maranhão.

### 3.3 Paço do Lumiar: características da urbanização, questão urbana, governos locais e a representação do município no Plano Diretor

A busca da demarcação da especificidade de Paço do Lumiar no âmbito da Ilha do Maranhão exige que se reconheça, como já delimitamos, que o desenvolvimento de regiões metropolitanas tem por base fundamentos complexos e dinâmicos, na medida em que estas se constituem como espaços econômicos, socioespaciais e ambientais de maior complexidade no contexto da totalidade da urbanização e da formação de centralidades regionais, pois, como argumenta Moura, a metropolização

[...] se desenha em grandes manchas contínuas na faixa mais povoada, adensada e urbanizada do território brasileiro, mas que também explode em fragmentos que alcançam porções distantes no interior do país e alcança suas fronteiras. (MOURA, 2021, p. 319).

Há que se reconhecer também que as dinâmicas recentes da economia maranhense, que seguem guardando relações com projetos de desenvolvimento iniciados a partir da segunda metade da década de 1960, não geraram profundas mudanças na economia e na remuneração do trabalho no Maranhão em sua totalidade<sup>46</sup>. No entanto, a expansão do processo produtivo e a apropriação de áreas para a agricultura, agropecuária e indústria, bem como o desenvolvimento do setor do comércio e serviços nos núcleos urbanos favoreceram importantes alterações na rede urbana desse estado. Essas alterações se apresentam de forma mais marcante nos processos de especulação e transformação do solo urbano que envolvem territórios outrora desocupados e fomentam o adensamento populacional na região. Em dados, conforme o IPEA,

A RMGSL [...] ocupa a 18ª posição em população residente e a 22ª em produto interno bruto (PIB) entre as 59 unidades metropolitanas institucionalizadas no Brasil (IBGE, 2010). Segundo dados do IBGE, com base no Censo de 2010, a RMGSL reúne 1.331.181 habitantes, concentrando 20,25% da população total dos 217 municípios maranhenses, e possui um PIB, a preços correntes, registrado em 2009, de R\$ 16,269 bilhões. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014b, p. 7).

<sup>46</sup>“Ao contrário do que se dizia, na época da implantação dos grandes projetos (hoje se repete o mesmo discurso), o Maranhão não se industrializou, não gerou emprego de qualidade e nem em quantidade, não atraiu outras empresas da cadeia produtiva do alumínio e do ferro, ou seja, esses megaempreendimentos voltados à exportação de commodities sob o ponto de vista da melhoria do padrão de vida proporcionou resultados pífios à economia local”. (MESQUITA, 2011, p. 7).

Logo, o aumento populacional nos municípios que compõem a RMGSL, principalmente São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, demarca a necessidade de estruturação de redes urbanas adequadas com oferta de serviços públicos, fornecimento de água, energia elétrica e saneamento básico, serviços de transporte público de massa, dentre outros.

Nesse contexto, o município de Paço do Lumiar incita a pesquisa, a análise e o debate sobre a sua formação socioespacial e ambiental, seu processo de emancipação político-institucional, as tendências presentes na produção de sua vida urbana, as desigualdades sociais que assumem dimensões urbanas no território municipal e os desafios da gestão urbana. Como é sabido, o município compõe a região metropolitana da Ilha do Maranhão, estando localizado na mesorregião do Norte maranhense e na microrregião da aglomeração urbana da capital do Maranhão, São Luís. Na perspectiva metodológica de reconstituirmos aspectos capazes de configurar a especificidade do município nessa região metropolitana, iniciamos por breve abordagem histórica da emancipação e da constituição do município como ente federativo quando o federalismo brasileiro se torna tripartite, formado por União, estados e municípios.

A saber, Paço do Lumiar foi elevado à categoria de vila no ano de 1761, ainda nos marcos do Brasil colônia, quando

[...] o então governador Joaquim de Melo e Póvoas desloca-se, no ano seguinte, para o território e eleva-o à categoria de Vila, com o nome de Paço do Lumiar, em razão de sua semelhança com a localidade Freguesia do Lumiar, que fica nos arredores de Lisboa, em Portugal. (PAÇO DO LUMIAR, 2021a).

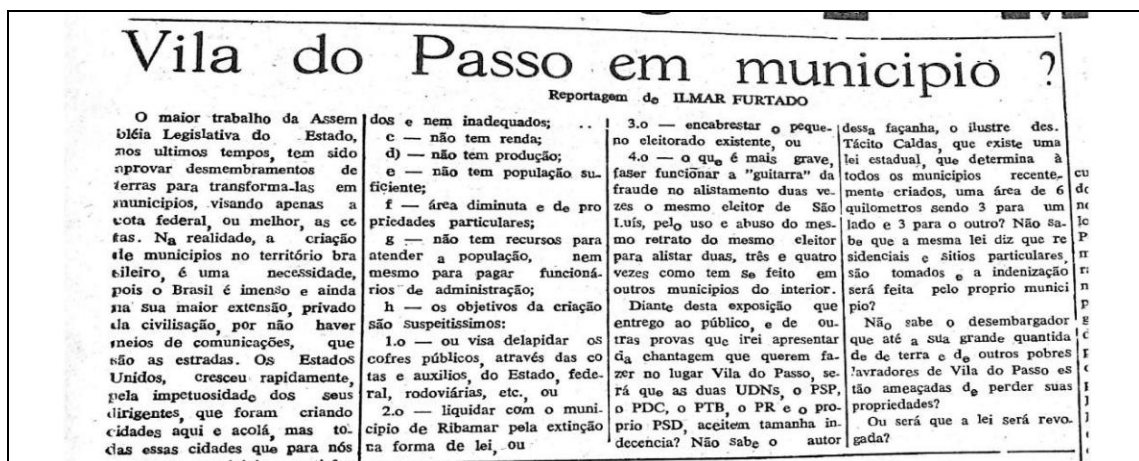
Através da Lei Estadual nº 1.890, de 07 de dezembro de 1959, é decretada a criação do município de Paço do Lumiar, que tem a sua emancipação política mediante desmembramento do município de São José de Ribamar. (MARANHÃO, 1959). A elevação da Vila de Paço do Lumiar à condição de município, se tomarmos por base a repercussão desse fato na imprensa local, pode ser considerada mais um exemplo de que parte importante das emancipações municipais no Brasil e no Maranhão tem influência de interesses e

estratégias políticas de poder, determinantes aos quais, no presente histórico, se soma, dentre outras, a questão dos repasses constitucionais<sup>47</sup>.

À época da emancipação municipal de Paço do Lumiar, no final da década de 1950, jornais locais já apresentavam relatos e questionamentos sobre as bases desse ato político-territorial e sobre a capacidade político-administrativa da, até então, Vila do Passo adquirir o status de município. Tais questionamentos giravam em torno da ausência de:

- 1- Capacidade de renda para se tornar município;
- 2- Contingente populacional;
- 3- Capacidade estrutural de prédios públicos e habitações;
- 4- Capacidade de gestão política e eleitoral;
- 5- Condições de urbanização.

Figura 5 – Notícia sobre a emancipação de Paço do Lumiar



Fonte: Jornal Pequeno (1959).

<sup>47</sup> Conforme o Art. 156 da CF/1988, as receitas públicas municipais são oriundas de três tipos de impostos: Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). O IPTU incide sobre propriedades urbanas e rurais, considerando sua função social; tem o objetivo de obter recursos financeiros para a gestão pública, controlando o preço das propriedades. O ITBI incide sobre a aquisição de imóveis com fins de regularização da transmissão imobiliária e titularidade. O ISS é fonte de recursos para o desenvolvimento de atividades municipais e incide sobre prestadores de serviços, pessoas físicas ou jurídicas. (SANTOS *et al.*, 2012). Estima-se que a arrecadação desses impostos, entre os anos de 2003 e 2019, alcançou um percentual entre 8% a 10%, o que representa uma arrecadação aquém das realidades urbanas de municípios brasileiros. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014a).

O relato jornalístico destacado evidencia preocupações no sentido de que a independência político-administrativa de um distrito deveria priorizar o bem comum da população envolvida e não determinados grupos políticos, com interesses próprios e particulares. Mas, a despeito de preocupações dessa natureza veiculadas nos jornais locais, Paço do Lumiar, mediante a força da Lei, foi decretado município e iniciou a sua jornada em busca da formação de uma base econômica e alocação de serviços públicos essenciais à população, exigências fundamentais à sustentação do (novo) município.

A pesquisa que embasa a presente Dissertação indica que alguns pontos destacados à época, na cobertura jornalística, se mostravam objetivamente visíveis, principalmente na área denominada sede administrativa de Paço do Lumiar, onde se localizam, até os dias atuais, prédios públicos como a Prefeitura Municipal e a Câmara Legislativa. Mostrados a seguir, alguns registros fotográficos da década de 1990, como expressões que remetem a uma especificidade maior, reúnem elementos de uma realidade socioterritorial muito mais próxima da representação que, comumente, se faz do mundo rural do que do mundo urbano.

Figura 6 – Edificações – Sede administrativa de Paço do Lumiar na década de 1990<sup>48</sup>



Praça Pública em Paço do Lumiar (19--)



Delegacia Pública em Paço do Lumiar (19--)



Correio Público em Paço do Lumiar (19--)

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014).

<sup>48</sup> Ilustrações retiradas do site do IBGE, sem exatidão nas datas, fazendo referência apenas a década.

Como os municípios brasileiros se constituem síntese e convergência de determinantes demográficos, produtivos, político-institucionais, culturais e ambientais, manifestados em diferentes estágios do desenvolvimento nacional, regional, estadual e local, a demarcação da especificidade de Paço do Lumiar no que concerne à conformação de processos intraurbanos nos quais, na atualidade, se manifestam processos de segregação socioespacial, exige o reconhecimento da relação ainda presente no município entre o *mundo rural* e a produção da vida urbana em curso<sup>49</sup>.

No entanto, ainda que se reconheça a força das atividades e agentes produtivos ligados à agricultura e à pesca artesanal e às pequenas alterações urbanísticas na área central de Paço do Lumiar, conforme registros fotográficos a seguir, o importante é demarcar que dimensões pertinentes à produção da vida urbana, em função da localização do município na região metropolitana da Ilha do Maranhão, do seu desempenho quanto à oferta de bens e serviços e dinâmicas habitacionais expressivamente significativas, já se expressam no seu território.

---

<sup>49</sup>Sobre tal determinante, Nascimento, Costa e Rodrigues (2013, p. 6) fazem a seguinte ponderação: “Diferentemente das sedes de outros municípios, a sede do município de Paço do Lumiar apresenta características tipicamente rurais, em que a sede municipal possui pequenas características de urbanização, com a presença de uma praça, onde está localizada a Igreja Católica, com uma delegacia, a Prefeitura municipal, unidade escolar, um posto médico, pequenos comércios, e ainda há presença marcante das ‘quitandas’, que sobrevivem com o estilo de vida da zona rural. [...] uma significativa parcela da população ainda pratica a agricultura familiar, cultivando hortaliças, como a alface, cheiro verde, cebolinha, etc. e algumas frutas que são vendidas às margens das estradas, e nas feiras da capital do Estado, São Luís. [...]. Outra atividade com características bastante rurais que é desenvolvida por alguns moradores é a pesca que é fonte de sustento e renda para muitas famílias; agregado a isso, a prática do cultivo de mariscos ainda é bastante usada e difundida em torno da sede”.

Figura 7 – Sede administrativa de Paço do Lumiar em 2021



Fonte: A autora (2021).

Figura 8 – Moradias – Sede administrativa de Paço do Lumiar



Fonte: A autora (2021).

Figura 9 – Igreja Católica Nossa Senhora da Luz – Sede Administrativa de Paço do Lumiar



Fonte: A autora (2021).



Figura 10 – Câmara Municipal – Sede Administrativa de Paço do Lumiar

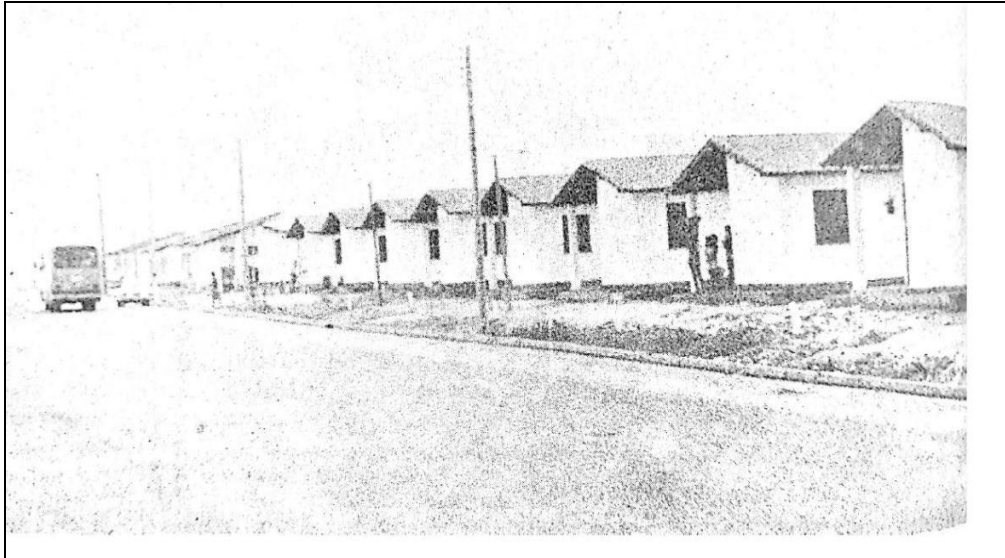


Fonte: A autora (2021).

De fato, registros fotográficos atuais, como os apresentados, comprovam que as características estruturais da área central de Paço do Lumiar se mantêm quase inalteradas em relação aos prédios públicos, residências particulares e vias públicas, enfim uma situação favorável a formação de um ambiente bucólico, característico de muitas das pequenas cidades do Brasil e do Maranhão. No entanto, como assinalamos, para além dessa área central e administrativa, encontram-se outras áreas geográficas no município nas quais dimensões e contradições pertinentes à produção da vida urbana em Paço do Lumiar estão em livre desenvolvimento. Trata-se, em grande medida, de dimensões associadas a dinâmicas demográficas e habitacionais, a exemplo daquelas que têm por base a construção do Conjunto Habitacional Maiobão (SFH/BNH/COHAB), inaugurado no ano de 1982, composto por 4.770 unidades habitacionais e localizado a 9,8 km de distância da sede administrativa do município. (VASCONCELOS, 2014).

A dinâmica operacional do município cresce principalmente no Conjunto Maiobão que constitui o bairro com maior densidade populacional do município, e tem seu crescimento 'periférico', atrelado ao acesso fácil que é feito através da MA-201, onde o desenvolvimento é mais nítido, contribuindo para que o bairro seja o referencial 'urbano', onde a maioria das atividades comerciais do município é desenvolvida. (NASCIMENTO; COSTA; RODRIGUES, 2013, p. 8).

Figura 11 – Primeiras casas – Conjunto Maiobão



Fonte: Jornal O Estado do Maranhão (1982b).

Todavia, o Conjunto Maiobão, no decurso de sua constituição como um dos mais importantes espaços de moradia do município de Paço do Lumiar, passou por inúmeros percalços relacionados à ausência ou precariedade da infraestrutura básica e de outros equipamentos e serviços fundamentais à vida urbana. Moradores e moradoras organizados/as para reivindicar os serviços ausentes ou precários, bem como a imprensa local ao divulgar a situação do conjunto habitacional, já demonstravam que a conquista da moradia não garante, necessariamente, o acesso a outros bens e serviços urbanos basilares à reprodução social e a inserção nos espaços de sociabilidade característicos da urbanidade.

Assim, em ata de reunião da União de Moradores do Conjunto Maiobão (UMCM), realizada em 23 de fevereiro de 1984, encontram-se registradas informações sobre insatisfações dos “mutuários”<sup>50</sup>, que enfatizam

[...] ser emergencial a reativação da União através de uma nova diretoria, que viesse atender às necessidades básicas da comunidade, diante do estado calamitoso, no qual se encontra o conjunto Maiobão. Sem assistência de saúde, sem transporte suficiente, pagando luz pública que não consome, água o dobro da mensalidade das casas e assim por diante (PAÇO DO LUMIAR, 1984, não paginado).

Alguns jornais impressos recorrentemente noticiavam dificuldades que os novos moradores do Conjunto Maiobão experimentavam em relação ao transporte

<sup>50</sup>Registros retirados de atas da União de Moradores do Conjunto Maiobão, em que o termo “mutuário” é utilizado em muitos documentos da época em referência aos moradores de conjuntos habitacionais financiados por programas e ações governamentais.

público, segurança, iluminação pública, saneamento básico, fornecimento de água potável, dentre outros. Aliada à busca de atendimento as demandas mais imediatas, os registros jornalísticos também davam conta de que moradores já buscavam dar os primeiros passos no sentido do desenvolvimento comercial da área.

Figura 12 – Notícias - Desafios da vida urbana no Conjunto Maiobão



Fonte: Jornal O Estado do Maranhão (1982a).

A situação do Conjunto Maiobão expressa e ilustra o fato de que parte importante das famílias dos "mutuários" mais empobrecidos, que tiveram acesso à moradia por meio da política pública habitacional brasileira, experimentou ou experimenta ao morar numa localização distante das áreas mais valorizadas e dotadas de funções urbanas e com ausência de equipamentos e serviços necessários para considerar a moradia adequada. São modos de morar que podem ser inseridos no campo dos estudos e debates voltados para a análise da relação entre a constituição dos direitos sociais, a segregação socioespacial e a questão da moradia no Brasil e no Maranhão, problematizando-a na perspectiva do direito à cidade.

A mobilização política de moradores e notícias veiculadas na imprensa local sobre o Conjunto Habitacional Maiobão, no ano de 1982, dão conta de muitos aspectos que justificam questionamentos sobre a construção desse conjunto habitacional popular em uma área distante daquelas mais urbanizadas da Ilha do Maranhão, condição que implicou e se traduziu, por muitos anos, em dificuldades no desenvolvimento de Paço do Lumiar. Como já indicamos, o referido conjunto foi o

primeiro grande espaço de moradia e um expressivo indicativo de desenvolvimento urbano no município, que, até então, basicamente se resumia a sua sede administrativa e outras pequenas localidades ao redor da mesma.

Mas o Maiobão, por um período que se estendeu aproximadamente até o início dos anos 2000, sustentou o estigma de que cumpriria a função de uma cidade-dormitório. Por este termo se entende, dentre outros aspectos conceituais importantes, a consolidação de um território ou localidade que abrange áreas residenciais com grande contingente de pessoas que desenvolvem atividades cotidianas, como trabalho, estudo ou lazer, em outro núcleo urbano e quase majoritariamente deslocam-se para as metrópoles. (OJIMA *et al.*, 2010).

Na realidade, no referido conjunto habitacional ocorreu e ocorre de modo necessário o chamado deslocamento pendular<sup>51</sup>, dado que reflete as condições limitadas de desenvolvimento socioeconômico, educacional, cultural-recreativo e de empregabilidade em Paço do Lumiar. Dessa maneira, cotidianamente, parte importante de moradores e moradoras do município se movimenta para acessar locais, mais próximos ou mais distantes, de trabalho, serviços de saúde, estudo e lazer, dentre outros. Tal situação remete à atual questão da mobilidade urbana como um direito social e a limitada e precária oferta de serviços de transporte público de massa<sup>52</sup> e de condições para as pessoas transitarem de outras formas (moto e bicicleta, por exemplo) nas cidades e regiões metropolitanas do Brasil e, especialmente, no espaço metropolitano da Ilha do Maranhão.

O Conjunto Habitacional Maiobão, ao expressar na sua configuração socioespacial a condição de grande adensamento populacional determinadas características urbanísticas e a presença de diferentes agentes nos usos e modos de apropriação do espaço, teve agregada à sua trajetória a marca de se constituir como referência primeira e mais evidente da produção da vida urbana de Paço do Lumiar. Estamos diante, portanto, de uma dimensão relevante e específica: trata-se de um município com um processo de urbanização invertida, pois, diversamente de muitos municípios brasileiros e maranhenses, este se inicia em uma área geográfica

---

<sup>51</sup>“Utiliza-se ‘deslocamento’ pendular, por se entender que tal dinâmica envolve um deslocamento diário e que, portanto, não implica transferência para ou fixação definitiva em outro lugar”. (BRANCO; FIRKOWSKI; MOURA, 2005, p.123).

<sup>52</sup>“A discussão do movimento é indissociável da questão da mobilidade. É ela que vai caracterizar a vida urbana atual, com grande peso dos transportes, sobretudo o individual. (BRANCO; FIRKOWSKI; MOURA, 2005, p. 3).

distante do centro administrativo, não tendo, desse modo, o seu processo de crescimento a partir do espraiamento do centro inicial da formação municipal.

Diferentemente do processo de urbanização que ocorre na maioria dos municípios brasileiros, em que a sede do município tem aspectos urbanos mais desenvolvidos e está diretamente atrelada à administração do município, em Paço do Lumiar, a realidade é outra; a sede do município ainda apresenta aspectos bastante rurais com uma comunidade que tem a vida pacata e vivem sem muita estrutura urbana, em que os serviços de saúde e educação entre outros, são básico, não apresentando sinais de desenvolvimento, e nem perspectivas de melhorias. (NASCIMENTO; COSTA; RODRIGUES, 2013, p. 14).

O certo é que, a partir dos anos 2000, o adensamento populacional e a ampliação de dinâmicas habitacionais e urbanas vêm ganhando fôlego no município de Paço do Lumiar, conforme indicam os dados contidos na tabela a seguir:

Tabela 4 – Crescimento populacional de Paço do Lumiar

ANO CENSO	QUANTITATIVO POPULACIONAL		
	URBANA	RURAL	TOTAL
1980	--	--	17.209 HAB.
1991	1.147	52.048	53.218 HAB.
2000	1.184	74.977	76.161 HAB.
2010	78.811	26.310	105.121 HAB.
2021 <sup>53</sup>	--	--	125.265 HAB.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1982, 1991, 2001, 2011), adaptação da autora.

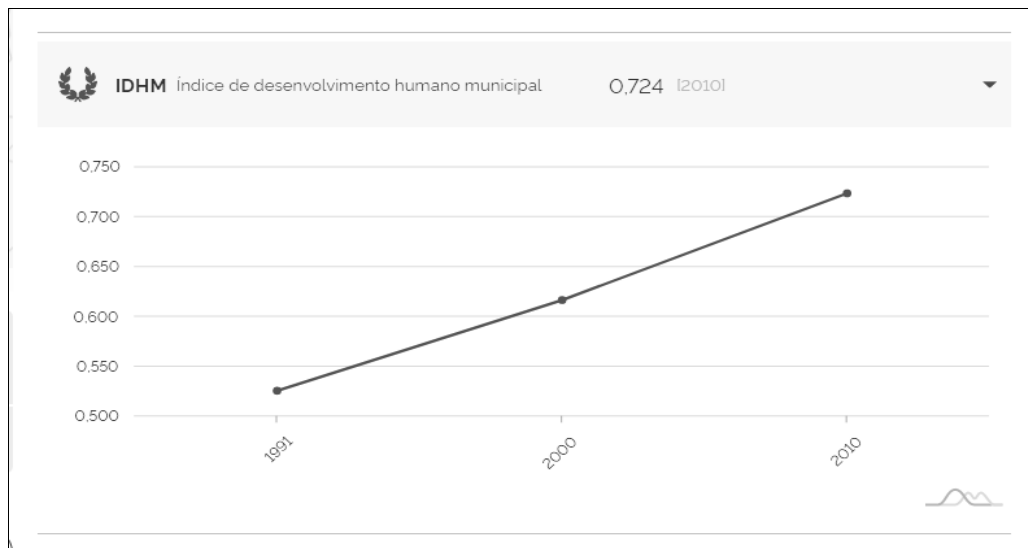
O aumento significativo no contingente populacional de Paço do Lumiar e, conseqüentemente, de domicílios urbanos encorpa e acelera a produção da vida urbana no município. Esse processo de expansão da vida urbana é produto, dentre outros determinantes, de investimentos públicos e privados. Como já demarcado analiticamente, a intervenção do Estado brasileiro, consoante a ação estatal no capitalismo, se mostra um indutor do desenvolvimento urbano e, ao mesmo passo e contraditoriamente, com expressivos limites no sentido do financiamento público de respostas às necessidades sociais decorrentes da densificação da ocupação humana e econômica no espaço urbano. No caso de Paço do Lumiar:

<sup>53</sup> Estimativa populacional conforme dados IBGE, pela qual não é possível mensurar o quantitativo da população rural e urbana. Ressaltamos ainda a existência de ação judicial, movida pela gestão municipal, contestando essa estimativa.

Um dos grandes incentivadores do crescimento urbano de Paço do Lumiar é o programa PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. Com investimentos do Governo Federal, que financia projetos habitacionais na região com o estímulo da iniciativa privada, programa este que visa preencher uma lacuna no *déficit* habitacional, que foi criado com o aumento da população, e que os governos não deram atenção suficiente para a problemática. Criado em 2007, o PAC vem com a proposta de tentar amenizar esse difícil habitacional. (NASCIMENTO; COSTA; RODRIGUES, 2013, p. 4, grifo do autor).

Ainda que, no momento, não seja possível delimitar com total precisão o quantitativo da população rural e urbana, a condição social da pobreza e os mecanismos de proteção social presentes no município de Paço do Lumiar, é aceitável relacionar a ampliação da vida urbana a certas melhorias nos índices de desenvolvimento humano<sup>54</sup>, conforme visualiza o gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Desenvolvimento humano em Paço do Lumiar



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021b).

Na perspectiva de ampliar a demarcação de dimensões que dotam de conteúdo a especificidade do município de Paço do Lumiar, buscamos também identificar a presença da ação estatal no que diz respeito a políticas públicas nos campos da saúde, assistência social, educação e previdência social. São políticas reconhecidamente fundamentais e estratégicas à concretização de direitos sociais e

<sup>54</sup> Conforme indicativos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) agrega resultados de desempenho municipal em dimensões básicas como renda, educação e saúde. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2022).

do direito à cidade<sup>55</sup>. O levantamento realizado permite a identificação da presença dos serviços e equipamentos públicos relacionados a essas políticas, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1 – Levantamento de equipamentos públicos e sociais em Paço do Lumiar

Política Pública	Equipamentos Sociais				
<b>Saúde</b>	<b>16</b> Unidades Básicas de Saúde	<b>01</b> Centro de Atendimento à Saúde <sup>56</sup>	<b>01</b> Unidade de Pronto Atendimento – UPA (gerenciada pelo Governo do Estado)	<b>01</b> Maternidade de Média Complexidade (gerenciada pelo Governo do Estado)	
<b>Assistência Social</b>	<b>02</b> Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)	<b>01</b> Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	<b>04</b> Núcleos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	<b>05</b> Conselhos de Direitos <sup>57</sup>	<b>01</b> Unidade de Acolhimento Institucional (Casa Lar)
<b>Educação</b>	<b>67</b> Unidades de Ensino Básico	<b>22</b> Escolas Comunitárias	<b>07</b> Unidades de Ensino Médio	<b>01</b> Creche	<b>01</b> Escola Militar
<b>Previdência Social</b>	<b>01</b> Unidade de atendimento do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS				

Fonte: Paço do Lumiar (2021c).

Do ponto de vista socioespacial, os processos urbanos emergentes ganham outros contornos no município de Paço do Lumiar, agora não mais restritos à área central e ao Conjunto Habitacional Maiobão. Nas áreas adjacentes a esse conjunto, dimensões inéditas nos modos de apropriação e usos da terra, quer por atividades econômicas, quer por segmentos sociais empobrecidos em busca de moradia, se fizeram acompanhar de contradições socioespaciais e ambientais na vida urbana recém-iniciada no município.

<sup>55</sup> Importante destacar a presença de serviços públicos afetos ao Poder Judiciário e Segurança Pública como o Ministério Público, Defensoria Pública e Delegacia, respectivamente.

<sup>56</sup> Equipamento destinado ao atendimento de consultas eletivas com profissionais especializados na área médica, psicologia, fonoaudiologia e outros.

<sup>57</sup> Conselho Tutelar; Conselho da Pessoa Idosa; Conselho de Segurança Alimentar; Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Com o passar dos anos, essa dinâmica urbana tomou rumos, dando espaço para a criação de outros bairros adjacentes que foram se formando em volta do conjunto Maiobão, sem planejamento adequado do uso e ocupação dos solos, provocando a erosão dos mesmos e comprometendo a qualidade ambiental. Em alguns casos, algumas comunidades que antes estavam situadas na zona rural, mas que, com o crescimento urbano, estão sendo suprimidas pelos conjuntos residenciais e loteamentos que são construídos sem obedecer ao Plano Diretor do município, fazendo uso e ocupação irregular do solo. (NASCIMENTO; COSTA; RODRIGUES, 2013, p. 10).

Assim, nos estudos sobre a especificidade de Paço do Lumiar, principalmente daqueles voltados para compreender em que medida a produção e a expansão da vida urbana são determinantes e, ao mesmo passo, resultados da segregação socioespacial, há que se atribuir relevância à relação urbano-rural peculiar a esse município. A referência rural/urbano, no sentido, principalmente, de compreender visões e práticas que se preservam ou se reconstróem com a experiência da vida urbana, a exemplo da autoconstrução da moradia, se mostra um parâmetro importante na demarcação dos processos de segregação socioespacial emergentes no município de Paço do Lumiar.

Neste ponto da exposição, não há como concluir a abordagem do cenário urbano que se desenvolve na especificidade de Paço do Lumiar, marcado por desigualdades socioespaciais, processos de especulação imobiliária, impactos socioambientais, ocupações coletivas de terras como forma de acesso ao direito à moradia e crescente precarização nos modos de morar, sem considerar certas dimensões peculiares à gestão urbana e aos governos locais. Como já demarcamos, no Brasil, sob a égide das mudanças constitucionais, o município ganhou expressiva densidade político-institucional no desenho federativo, e foram promulgados novos instrumentos jurídicos e urbanísticos regulados pelo Estatuto da Cidade.

Paço do Lumiar, como já assinalado, tem por base um território caracterizado por condições majoritariamente rurais, e somente recentemente passou a experimentar um processo bastante singular de urbanização, o qual se produz e reproduz atualmente, já apresentando conflitos e desafios característicos da questão urbana brasileira. Todavia, as singularidades do município não se limitam a questões de inserção na vida urbana. A sua trajetória e conformação político-institucional também apresenta expressões bastante peculiares no que concerne aos governos municipais e à administração pública que se efetiva no município.



Nesse âmbito, convém registrar no percurso da administração municipal em Paço do Lumiar questões, num primeiro momento, ligadas a configurações oligárquicas e, em seguida, associadas a questões político-partidárias e à ineficiência e improbidade administrativa. São questões do funcionamento das instituições do Estado brasileiro que se materializam como entraves ao desenvolvimento municipal, ainda que num contexto no qual grande parte dos municípios brasileiros, a exemplo de Paço do Lumiar, passou a dispor, no plano legal, de maior capacidade de auto-organização, de autonomia na definição do seu Plano Diretor, de gerir mais recursos, elaborar leis municipais em complementação às estaduais e federais, dentre outros dispositivos. Desde sua emancipação, Paço do Lumiar já foi governado por 17 prefeitos. Dessa lista<sup>58</sup>, a contar dos anos 2000, pelo menos, 3<sup>59</sup> desses gestores foram afastados por crimes de improbidade administrativa, incluindo prisão posterior.

---

<sup>58</sup> Eis a lista de prefeitos, período de gestão e partido político pelo qual foram eleitos (algumas informações estão incompletas): Pedro Ferreira da Cruz (1961-1962 – nomeado); Vicente Ferreira Maia Neto (1963-1968 – partido não identificado); Olavo da Silva Melo (1969-1972 – partido não identificado); José Raimundo Gomes (1973-1976 – ARENA); Benjamim Constant Peixoto (1977-1978 – ARENA); João Brito (1978 – 1983 – vice prefeito assume – ARENA/PDS); Joaquim Serra da Cunha Santos Aroso (1983 – 1988 – PDS 2/PFL); Alfredo Pereira Sousa (1989-1992 – PFL); Vanderlê Antonio Ribeiro (1993-1996 – PTB); Amadeu da Cunha Santos Aroso Neto (1997 – 2000 – PMDB); Manoel Mábenes Cruz da Fonseca (2001 – 2003 – PDT; afastado do cargo); Gilberto Silva Cunha dos Santos Aroso (2003-2004 – PDT – vice prefeito assume); Gilberto Silva Cunha dos Santos Aroso (2005 – 2008 – PFL); Glorismar Rosa Venâncio (2009 – 2012; afastada do cargo – PDT); Raimundo Nonato da Silva Filho (2012 – PHS; vice prefeito assume); Josemar Sobreiro (2013 – 2016 – PR); Domingos Dutra (2017 – 2019 – PCdoB; afastado do cargo); Maria Paula Azevedo Desterro (2019-2020- PSD – vice prefeita assume); Maria Paula Azevedo Desterro (2021 – até os dias atuais – PCdoB) (SILVA, 2008).

<sup>59</sup> Manoel Mábenes Cruz da Fonseca (2001-2003 - PDT); Glorismar Rosa Venâncio (2009-2012 - PDT); Domingos Dutra (2017-2019 - PCdoB).

Quadro 2 – Ações judiciais envolvendo gestores e ex-gestores de Paço do Lumiar

AÇÕES JUDICIAIS		
<p><b>Prefeito de Paço do Lumiar é denunciado por irregularidades na saúde</b></p> <p>Ministério Público exige perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e o pagamento de multa por Domingos Dutra</p>	<p><b>Ex-prefeito Mábenes é condenado a oito anos e seis meses de reclusão</b></p> <p>Decisão foi dada pela juíza Jaqueline Reis, da 1ª Vara de Paço do Lumiar. Ele foi condenado por crimes contra o patrimônio e a administração pública.</p>	<p><b>Ex-prefeita Bia Venâncio é condenada por favorecer uso ilegal de terreno público em Paço do Lumiar, no MA</b></p> <p>Ex-prefeita já teve ao menos seis condenações pelo período em que foi gestora da cidade e até foi presa pela Polícia Federal.</p>
<p>Fonte: Imirante.com – O Portal do Maranhão (2019).</p>	<p>Fonte: Globo.com (2013).</p>	<p>Fonte: Globo.com (2019).</p>

Tal quadro de escândalos e constrangimentos político-institucionais se impõe, pelos efeitos nefastos que provoca, como nada favorável a inovações e conquistas no campo do desenvolvimento econômico, da modernização técnico-administrativa e institucional da gestão pública e da implantação de programas sociais em áreas como as de habitação social e saneamento básico.

A despeito dos desmandos na esfera da gestão pública municipal, como já indicado no que concerne à produção da vida urbana, foi a partir dos anos 2000 que novas dinâmicas habitacionais e urbanas passaram a conformar e a dinamizar a produção da (precária) urbanização em Paço do Lumiar. São dinâmicas resultantes, principalmente, da edificação de espaços de moradias de origens diversas: especulação imobiliária relacionada à construção de condomínios privados, ações pontuais do Estado no campo da habitação popular e ocupações irregulares resultantes da mobilização popular por ocupação de terras para morar.

Para Burnett (2011), o interesse pela região de Paço do Lumiar<sup>60</sup> advém da disponibilidade de um vasto e vazio território que vem servindo para alocar grupos da população de baixa renda oriundos, majoritariamente, do município de São Luís. Com isso, assentando-se numa dinâmica contraditória quanto aos usos da terra urbana, conjuntos residenciais construídos com a anuência do Estado engendram distâncias físico-espaciais, logo, dimensões de segregação

<sup>60</sup> Julgamos importante destacar que o autor em questão não retrata somente o município de Paço do Lumiar, trazendo ainda na sua análise os municípios de São José de Ribamar e Raposa, que, também, são atingidos pelos impactos da metropolização da capital do Estado do Maranhão, São Luís.

socioespacial, em relação as ocupações circundantes. São dimensões da produção da vida urbana que, em seus múltiplos registros e significados, denotam os desafios posto à reduzida capacidade administrativa das gestões municipais.

Ademais, sabemos que as “ações de [...] saneamento, coleta e destinação do lixo, transporte urbano, controle e uso e ocupação do solo [...] são competências municipais no Brasil” (MARICATO, 2011, p. 43) e precisam ter parâmetros normativos e instrumentos técnicos que orientem a sua concretização no espaço municipal e cidadão. No caso de Paço do Lumiar, a observação direta da espacialização e do cotidiano de certas áreas municipais permite inferir sobre graves limites na concreticidade dessa competência, mediante problemáticas como uso inadequado do solo, precariedade da moradia, ausência ou pequena oferta de serviços públicos, danos socioambientais, conflitos fundiários, dentre outros.

Um elemento importante na discussão dos caminhos e descaminhos de qualquer experiência de gestão urbana nos municípios com mais de 20 mil habitantes concerne ao Plano Diretor. Afinal, a despeito do nosso reconhecimento quanto ao progressivo agravamento da questão urbana em cidades brasileiras e maranhenses, este instrumento de política urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade, segue como orientador do planejamento e da gestão urbana municipal na direção da concretização dos direitos à moradia e à cidade, logo, da reversão de processos segregação socioespacial urbana.

O Plano Diretor Municipal (PDM), por se tratar de um instrumento técnico alicerçado numa relação entre o poder público e a sociedade civil, requer o aprimoramento do debate sobre as reais condições de urbanização vivenciadas pela população em geral, bem como o esforço de organização governamental em conjunto com a sociedade civil no sentido de garantir a efetivação das ações propostas e estruturantes do Plano Diretor.

Numa tentativa de conceituar o PDM, Villaça o descreve como sendo

[...] um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1999, p. 238).

Nessa perspectiva, fica claro que não é possível implementar propostas de PDM sem identificar as demandas de sujeitos sociais que produzem e reproduzem a realidade municipal cotidianamente. Contudo, retirá-lo das “quatro paredes” da gestão municipal e construí-lo junto à população demandante se constitui um dos grandes desafios que permeiam a formulação deste documento técnico. Ressalta-se ainda que cada município apresenta singularidades na implementação de seus PDM, considerando suas condições estruturais para o gerenciamento e organização de bens e recursos públicos na consolidação da vida urbana.

Como já abordado, Paço do Lumiar agrega singularidades na constituição de sua urbanização, se comparado à maioria das cidades brasileiras. Comumente, um município inicia seu processo de urbanização a partir de sua sede administrativa. No caso de Paço do Lumiar, a urbanização se iniciou de maneira invertida, com a construção dos primeiros conjuntos habitacionais, a exemplo do Conjunto Habitacional Maiobão, localizados em territórios não contíguos à sede administrativa.

Mas, a despeito dessa distinta faceta das origens da urbanização Paço do Lumiar, debates mais sistemáticos sobre a vida urbana e a gestão da cidade são recentes. Têm como marco legal a Lei nº 335, de 09 de outubro de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor Municipal de Paço do Lumiar. Sua elaboração deu-se numa conjuntura marcada pelo adensamento populacional e consequente ampliação de dinâmicas habitacionais e urbanas no município. (PAÇO DO LUMIAR, 2006). Conforme já apontamos, esse adensamento apresenta números significativos em relação à contagem da população, chegando à expressiva marca de mais de 100.000 habitantes no ano de 2010, conforme registra o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011).

Feitas essas demarcações em torno do PDM, cotejando-as face à realidade do município de Paço do Lumiar e sem perder de vista que configurações e contradições mais conexas à produção da vida urbana somente ganham corpo a partir dos anos 2000, tomamos o Plano Diretor de Paço do Lumiar, implementado no ano de 2006, como uma importante fonte de pesquisa na demarcação da especificidade desse município no contexto da Ilha do Maranhão. No interior dessa especificidade, nos interessa apreender como a cidade de Paço do Lumiar é

retratada nesse decisivo e estratégico instrumento de planejamento e gestão urbana.

Do ponto de vista formal, o PDM de Paço do Lumiar, seguindo diretrizes elencadas no Estatuto da Cidade e normativas assentadas na concepção da função social da cidade, apresenta pontos que são denominados como macropolíticas e se subdividem da seguinte forma:

- a) Macropolítica do meio ambiente natural: o meio ambiente natural; a preservação ambiental; o saneamento ambiental; a limpeza pública;
- b) Macropolítica de infraestrutura social: habitação; esporte e lazer; cultura; e mobilidade urbana;
- c) Macropolítica de infraestrutura econômica: turismo; indústria; agricultura, pesca e desenvolvimento rural;
- d) Macropolítica do meio ambiente edificado: macrozoneamento urbano e rural; parcelamento do solo urbano; uso e ocupação do solo urbano; instrumentos da macropolítica;
- e) Macropolítica de planejamento e da gestão participativa: conselhos; sistema de informações municipais.

Tais macropolíticas põem em relevo dimensões vitais da configuração e dinâmica comuns a muitos municípios brasileiros, portanto, também, são dimensões instrutivas como referencial de orientação no modo do poder público municipal compreender, ordenar, representar e intervir no município de Paço do Lumiar. A questão que se coloca é: como operacionalizar as macropolíticas lavradas no PDM desse município, considerando os meandros territoriais e ambientais, intraurbanos e político-institucionais que lhes são próprios? O conhecimento desses meandros configuradores da especificidade do município, no caso o de Paço do Lumiar, como base para instituições públicas e privadas intervirem de forma competente e comprometida sobre as expressões concretas das desigualdades sociais e danos ambientais, mostra-se fundamental. Assim, compreendendo o PDM de Paço do Lumiar como muito mais do que um formalismo, nos valem de mapeamentos presentes nesse discurso estatal para aprofundar o conhecimento sobre a especificidade do município.

Nessa direção, vemos como relevante o destaque dado à relação urbano-rural em várias passagens do PDM e à proposição de implantação de um modelo de município agregador dessas duas dimensões, vinculando as condições de vida e

trabalho ao território do município. Essa indicação é um norte fundamental para identificar e reconhecer as características distintas de Paço do Lumiar e sua diversidade interna nas diversas dimensões da vida social e ambiental. No art. 3º, que disserta sobre os Objetivos e Diretrizes Fundamentais, o referido destaque assim se mostra:

Art. 3º – O cumprimento das funções sociais da cidade e da **propriedade urbana e rural** será garantido pelo Plano Diretor de Paço do Lumiar através das seguintes diretrizes fundamentais:

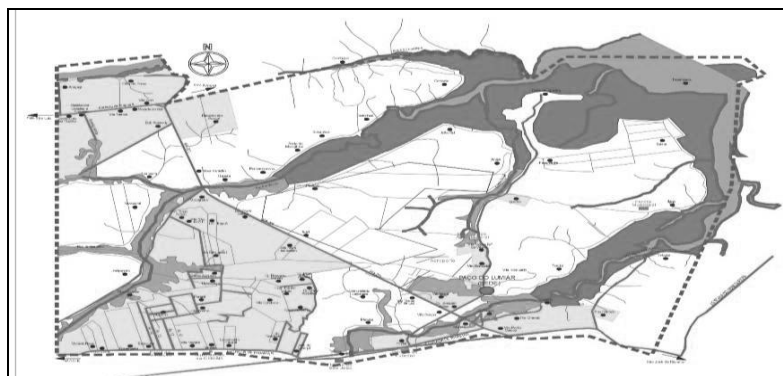
I – Direito a uma cidade sustentável, através do **direito à terra urbana e rural**, à moradia, ao saneamento ambiental, à **infraestrutura urbana e rural**, à saúde, à educação, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e renda justa, à cultura e ao lazer [...];

VI – integração e complementaridade entre **as atividades urbanas e rurais**, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico de todo o território municipal [...] (PAÇO DO LUMIAR, 2006, p. 4-5, grifo nosso).

De fato, esses trechos do PDM, assim como outros, apontam para a necessidade de reconhecimento das distintas áreas geográficas, atividades laborais e condições reais em que mora e vive a população do território municipal. Apontam, portanto, para a possibilidade de efetivação de uma gestão municipal, mediante planos de governo e medidas de políticas públicas, rurais e urbanas, que incluam preocupações com as dimensões sociais, econômicas, culturais e ambientais, logo, com a garantia dos direitos humanos e sociais fundamentais já reconhecidos pelo Estado brasileiro, a exemplo dos direitos à moradia e à cidade.

A ênfase dada à relação rural-urbano no PDM de Paço do Lumiar assenta-se, objetivamente, na configuração retratada no mapa a seguir:

Figura 13 – Mapa de macrozoneamento urbano e rural de Paço do Lumiar



LEGENDAS:

●	Localidades
●	Sede do município
---	Limites dos municípios
■	Recursos Hídricos principais
—	Recursos Hídricos secundários
■	Vias principais
—	Vias Secundárias
■	Área de mangue
■	Área de Mata Ciliar
■	Praia

MACROZONEAMENTO URBANO E RURAL	
■	ZONA URBANA
□	ZONA RURAL

Fonte: Paço do Lumiar (2006), adaptação da autora.

O mapa em tela apresenta a extensão territorial do município de Paço do Lumiar e sua divisão em zonas definidas como urbanas e rurais. Também é possível identificar o adensamento populacional na área que abrange o Maiobão e entornos formados, em sua maioria, por conjuntos habitacionais construídos no período que vai do final dos anos de 1990 ao começo dos anos 2000, como já registrado em passagens anteriores desta Dissertação. Essa formação urbana alterou configurações socioespaciais e ambientais de Paço do Lumiar e fomentou a ênfase dada pelo PDM à proposição de políticas de desenvolvimento tanto urbanas quanto rurais. Assim, o imperativo de regulação do uso do solo municipal se acha intrinsecamente relacionado à dinâmica habitacional dessa área, adensada mediante a implantação de conjuntos habitacionais de grande extensão, assim como por ocupações nos seus entornos resultantes de estratégias de luta pelo direito à moradia.

O mapa de macrozoneamento urbano e rural de Paço do Lumiar ainda confirma a riqueza e complexidade do meio ambiente – rios, praia, mangue, mata ciliar – inerentes à especificidade do município. Trata-se de indicadores da qualidade ambiental, contudo já ameaçados, dentre outros fatores, pela intensificação da presença do mercado imobiliário e da precária urbanização em curso no território municipal e entornos.

Outro ponto que chama atenção no PDM e auxilia no aprofundamento da nossa compreensão sobre a especificidade de Paço do Lumiar no âmbito da Ilha do Maranhão diz respeito ao pressuposto de que a expansão dos modos de apropriação e usos do território municipal, logo, o ordenamento do espaço, precisa ser planejada e organizada considerando o fato de o município integrar uma região com importantes vetores de desenvolvimento, a Região Metropolitana da Grande São Luís.

Nesse horizonte, buscando conciliar construtos político-institucionais e práticas de gestão municipal, o PDM é assertivo ao mencionar, dentre seus objetivos, a “[...] busca da compatibilização do desenvolvimento local com o dos municípios vizinhos, visando uma efetiva integração regional, em particular da Região Metropolitana da Grande São Luís [...]” (PAÇO DO LUMIAR, 2006, p. 5). A título de exemplo, numa estratégia mediada por questões de ordem físico-territoriais, econômicas, financeiras e socioambientais e de gestão pública, o PDM de Paço do Lumiar, ao tratar da Política Municipal de Limpeza Pública, registra a necessidade operacional de

[...] instituir fórum para a discussão sobre a destinação adequada dos resíduos sólidos, com representantes do poder público e dos demais segmentos da sociedade civil, podendo também envolver os demais municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís. (PAÇO DO LUMIAR, 2006, p. 9).

No PDM em análise, a proposição do zoneamento urbano e rural do município retrata, de maneira bem evidente, a composição dessas áreas. A Zona Rural é exibida como uma região agrícola, florestal e de pecuária, condição que justifica preocupações com a preservação ambiental, o turismo e o lazer. A Zona Urbana é apreendida como sendo formada por “[...] áreas dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e comunitários, apresentando maiores densidades construtiva e populacional e condições de atrair investimentos imobiliários privados”. (PAÇO DO LUMIAR, 2006, p. 16). A afirmação de que áreas da Zona Urbana



reúnem condições de “atrair investimentos imobiliários privados” confirma, no âmbito do discurso estatal formulado no PDM de Paço do Lumiar, a ação estatal em prol de interesses privados-empresariais na constituição do urbano associada à dinâmica capitalista, determinação geral já abordada nos fundamentos teórico-históricos que guiam análise que dá conteúdo à presente Dissertação.

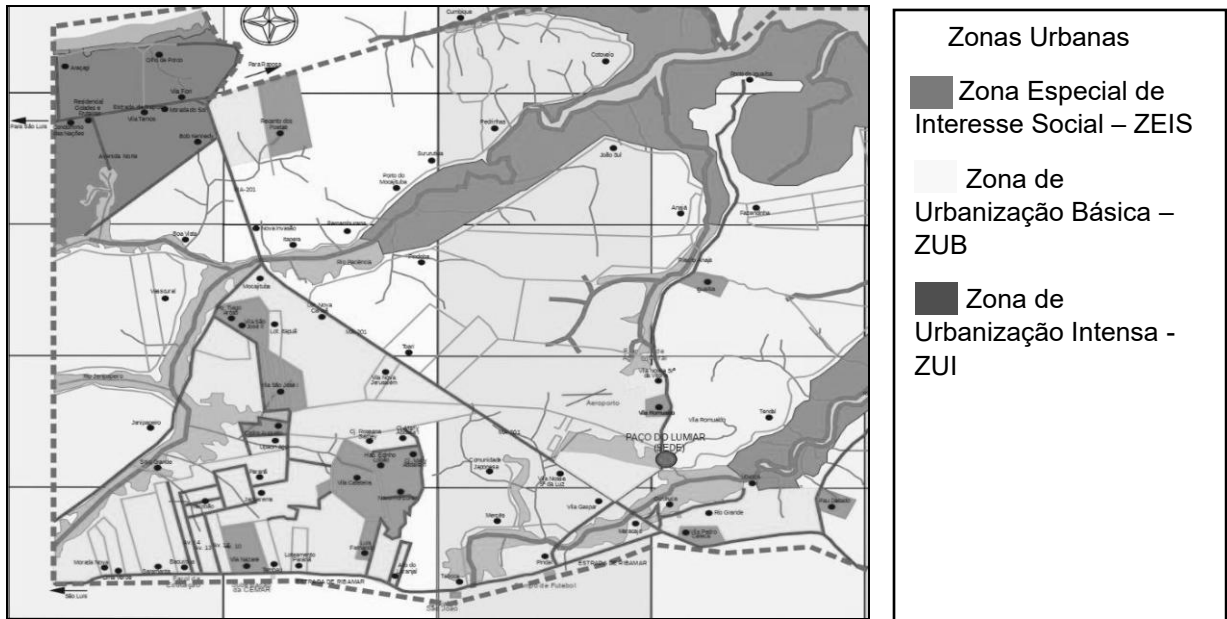
Numa forma de reconhecimento das grandes contradições, desigualdades e expressões de segregação socioespacial em Paço do Lumiar, o PDM do município também define as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>61</sup> destinadas à alocação de moradias para segmentos sociais em situação de pobreza. Importante relembrar, na conformação da particularidade brasileira, os obstáculos enfrentados por certos segmentos sociais da classe trabalhadora no acesso à propriedade fundiária legal, logo, à terra regularizada para construção da moradia, processo que tem evidente centralidade no crescimento de periferias e loteamentos ilegais ou assentamentos informais em cidades do Brasil. Nesse contexto, seguindo Rolnik (1988), a definição das ZEIS é um passo importante no reconhecimento da diversidade de formas de ocupações existentes, pois provoca a legalidade dessas ocupações e possibilita a consolidação da cidadania dos/as moradores/as mediante a efetivação de direitos.

No caso de Paço do Lumiar, o mapa a seguir mostra a definição das ZEIS, conforme o Plano Diretor em vigência.

---

<sup>61</sup> De modo geral, no Brasil, as ZEIS são partes do território urbano destinadas, de modo prioritário, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de Habitações de Interesse Social.

Figura 14 – Zonas urbanas em Paço do Lumiar – 2006



Fonte: Paço do Lumiar (2006), adaptação da autora.

O modo como as “zonas urbanas” são representadas cartograficamente no PDM em análise reitera, no plano do discurso estatal, a existência concreta de assentamentos informais e das ocupações denominadas como espontâneas como expressões constitutivas da especificidade de Paço do Lumiar.

Parágrafo Único – Assentamentos informais são todos os assentamentos urbanos, localizados em áreas públicas ou privadas, compreendendo as ocupações e os parcelamentos irregulares ou clandestinos, bem como outros processos informais de produção de lotes, ocupados predominantemente para fins de moradia e implantados sem autorização do titular de domínio ou sem aprovação dos órgãos competentes, em desacordo com a licença expedida ou sem registro no Registro de Imóveis (PAÇO DO LUMIAR, 2006, p. 18).

É importante relembrar que o reconhecimento dos “assentamentos informais” urbanos na esfera do PDM de Paço do Lumiar também guarda nexos político-institucionais com a consolidação da regularização fundiária como uma das diretrizes centrais da política urbana do Estado brasileiro voltada para o enfrentamento da informalidade nas cidades, principalmente a partir da promulgação do Estatuto da Cidade. A demarcação de ZEIS no território urbano de Paço do Lumiar agrega responsabilidades governamentais concernentes ao planejamento, dotação de infraestrutura e a alocação de outros equipamentos e serviços fundamentais a consolidação dos direitos à moradia adequada e à cidade nas áreas delimitadas. No PDM, os bairros/comunidades/localidades que possuem características de ZEIS estão apresentados conforme o quadro a seguir:

Quadro 3 – Zonas Especiais de Interesse Social, conforme Plano Diretor Municipal de 2006

Nº	BAIRROS/COMUNIDADES /LOCALIDADES	Nº	BAIRROS/COMUNIDADES /LOCALIDADES
I	Conjunto Marly Abdalla II	X	Vila Nossa Senhora da Vitória
II	Residencial Cordeiro	XI	Vila Nossa Senhora da Luz
III	Habitacional Edinho Lobão	XII	Parque Tiago Aroso
IV	Residencial Luís Fernando	XIII	Vila Pedro Careca
V	Nova Vida	XIV	Vila Marly Abdalla
VI	Vila Cafeteira	XV	Vila Romualdo
VII	Novo Horizonte	XVI	Vila Amadeu Aroso
VIII	Vila Nazaré	XVII	Nova Pernambucana
IX	Parque Copacabana	XVIII	Residencial Pirâmide

Fonte: Paço do Lumiar (2006), adaptação da autora.

As áreas elencadas estão localizadas, quase majoritariamente, no entorno do Conjunto Maiobão, que, enfatizamos, constitui-se a região na qual dimensões da vida urbana, apoiadas relevantemente em dinâmicas habitacionais, que, entrelaçadas a transformações sociais, político-institucionais, fundiário-imobiliárias ambientais, e à revelia de possuírem avanços econômicos, sociais e urbanos importantes, não alcançaram a inevitabilidade das desigualdades no campo do acesso a moradia, presentes na Ilha do Maranhão e, especialmente, em Paço do Lumiar.

Nessa perspectiva, considerando atributos ambientais, processos urbanos e a extensão territorial do município concernente à regulação do uso e ocupação do solo urbano e à construção de edificações, tanto na esfera privada quanto pública, o PDM em destaque demarca as unidades habitacionais; denominadas unifamiliares, áreas de comércios em dimensões variadas; áreas comerciais e industriais; áreas de uso coletivo público e privada e as denominadas áreas de usos especiais. (PAÇO DO LUMIAR, 2006). Trata-se de importante demarcação no sentido de reconhecer o uso do território, em que vivem diversos segmentos econômicos e sociais e incorporar e fomentar o planejamento das áreas urbanas com foco na regulação do uso do solo, saneamento ambiental, melhorias habitacionais, enfim, ações favoráveis a melhores condições de vida urbana, a despeito das contradições e desigualdades resultantes, muitas destas de determinações extramunicipais.

Devido a sua importância político-administrativa e por se constituir mais uma indicação de que a produção da vida urbana em Paço do Lumiar se consolida

como uma tendência irreversível, destacamos a sugestão propositiva de implementação de um Fundo de Urbanização para fins de execução da regulação urbana, tendo como meta principal fomentar apoio financeiro à concretização das diretrizes, planos e projetos urbanísticos e ambientais, dispostos no decorrer do PDM. Essa prerrogativa legal coaduna-se com debates e proposições da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) quando aponta, dentre outras, recomendações relativas ao planejamento, gerenciamento e financiamento de políticas urbanas para regiões metropolitanas<sup>62</sup>.

A possibilidade de constituição de um fundo específico para o financiamento de ações de urbanização requer o aprimoramento da gestão urbana, incluindo a implantação de mecanismos de gestão participativa que envolvam os diversos sujeitos sociais que compõem a dinâmica urbana. Nessa direção, no PDM de Paço do Lumiar, encontra-se a proposta de criação de um Conselho Municipal de Cidades, que tem características comuns aos conselhos de políticas públicas, no sentido de constituírem-se órgãos consultivos, deliberativos e paritários.

Por fim, diante da gravidade da Questão Urbana que acompanha o desenvolvimento da urbanização brasileira e maranhense, embora os Planos Diretores e outras leis urbanas também guardem relações com idealizações e formalismos relacionados ao urbanismo modernizador, estes ainda têm expressivo potencial de orientar a gestão municipal na concretização das diretrizes gerais apontadas pelo Estatuto da Cidade. No entanto, o PDM, de Paço do Lumiar deveria ter sido atualizado em 2016, considerando as orientações do estatuto. Até o presente ano, esse processo não foi iniciado.

Importante assinalar que o atraso na revisão do PDM de Paço do Lumiar não se constitui uma excepcionalidade. O município de São Luís, por exemplo, vem, igualmente, experimentado impasses na elaboração do seu Plano Diretor, cuja definição, pelo lugar que esse município ocupa na dinâmica metropolitana, incide na totalidade da Ilha do Maranhão. Dá-se que, em São Luís, desde o ano de 1992, o

---

<sup>62</sup>A CNM tem se empenhado para que o governo federal e os Estados assumam suas responsabilidades na instituição de ações contínuas de financiamento e fortalecimento das capacidades estruturais, financeiras e técnicas para instrumentalizar o Ente municipal no atendimento às obrigatoriedades de elaboração e revisão do Plano Diretor. Para a CNM, urge que o governo federal e os Estados assumam suas responsabilidades no financiamento e na adoção de ferramentas que visem ao fortalecimento das capacidades técnicas de todos os Municípios para que estes possam elaborar Planos Diretores exequíveis para uma boa gestão urbana e coesos com a diversidade urbana local. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2016, p. 10).

PDM vem sendo elaborado majoritariamente a duas mãos – Estado e iniciativa privada –, o que fere diretamente a prerrogativa legal disposta no Estatuto da Cidade sobre a garantia da participação popular nas formulações e atualizações de Planos Diretores. No ano de 2005, período de revisão do PDM em vigência à época, a participação popular foi parcialmente garantida, considerando a ausência de divulgação das audiências públicas, os prejuízos dos debates sobre a área industrial e sobre o licenciamento ambiental e a desarticulação do Conselho das Cidades (CONCID). (MOREIRA, 2013).

Atualmente, são substantivamente preocupantes o grande atraso na atualização do PDM de São Luís (Lei N.º 4.6169/06), que, desde 2016, deveria ter sido revisado, bem como outros impasses presentes nas ações de representações institucionais e sociais. A saber, segundo o Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID) no decorrer dos anos de 2017 e 2018 foram realizados encontros do CONCID e 9 audiências públicas em diversas regiões (urbanas e rurais) de São Luís até o ano de 2019, culminando em um documento final encaminhado à Câmara Municipal no início do mês de abril de 2022. No entanto, em nota divulgada em abril de 2022, o CONCID descreve inúmeras irregularidades na concepção deste documento, dentre as quais destacamos: prorrogação dos mandatos dos conselheiros sem prévia comunicação ou debate sobre o tema; não realização da Conferência Municipal da Cidade, ato obrigatório para a revisão do PDM; ausência de canal de comunicação com a gestão municipal vigente; decisões realizadas isoladamente pela gestão municipal desrespeitando a prerrogativa da participação popular na revisão do PDM.

Tais impasses trazem à tona a conflituosa relação entre poder público e sociedade civil organizada, que remonta a impasses históricos, bem como aponta para o descaso com a promoção de políticas urbanas que contemplem efetivamente o direito à cidade e a garantia da participação popular. Dessa forma, podemos observar que questões envolvendo a elaboração e revisão de instrumentos urbanísticos afetam a capital do Estado, São Luís, e os municípios circunvizinhos, como é o caso de Paço do Lumiar.

O descumprimento do Estatuto da Cidade, ainda que não se desconheça o histórico desprestígio do planejamento urbano no Brasil, acarreta ainda mais retrocessos e desafios quanto à concretização da unidade entre o plano das intenções legais e o plano da gestão de órgãos e entidades municipais, estatais e

civis e a sua integração às ações da União, do governo estadual e de outros organismos regionais ou metropolitanos, assim como interfere diretamente no repasse de recursos públicos<sup>63</sup> para o fomento de programas e projetos que envolvem a produção da vida urbana municipal com graves impactos na alocação, manutenção e conservação de sistemas de infraestrutura urbana e efetivação de políticas públicas urbanas de corte social, como os programas de moradia.

De todo modo, a despeito das ressalvas quanto à ausência de atualização do PDM de Paço do Lumiar, que precisam ser pontuadas, e assim é feito no item 4.3 desta Dissertação, o qual apresenta elementos que permitem aprofundar o conhecimento sobre a especificidade do município na Ilha do Maranhão: características físico-geográficas e ambientais; vinculação entre atividades agrárias e urbanas; dinâmicas habitacionais como uma dimensão crucial da produção da (precária) vida urbana; frágil e cambiante estrutura governamental municipal, dentre outros. Nesse contexto, a vida urbana em Paço do Lumiar se amplia e redefine-se produzindo diferentes modos de morar e cenários da vida cotidiana que testemunham a segregação socioespacial como um dos determinantes que fundamenta e expressa esse universo urbano.

---

<sup>63</sup> Nesse âmbito, por exemplo, no ano de 2017, o governo municipal de Paço do Lumiar, à época representada pelo prefeito Domingos Dutra, entrou com ação judicial contra o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021c) questionando a estimativa de contingente populacional do município. A ação judicial aponta para uma “[...] população judicial do município de Paço do Lumiar – MA superior a 156.216 habitantes. Processo Judicial nº 13916-98.2017.4.01.3700 – Seção Judiciária do Maranhão – MA”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021c). Trata-se de dados que impactam, além da organização político-administrativa e gestão do governo municipal, o repasse financeiro oriundo, dentre outros, do Fundo de Participação dos Municípios.

## **4 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM PAÇO DO LUMIAR: espacialização, ações do poder municipal e luta pelos direitos à moradia e à cidade**

### **4.1 Regionalização da área urbana do município**

A demarcação de certas dimensões pertinentes à especificidade de Paço do Lumiar no contexto da Ilha do Maranhão, apresentada no capítulo anterior desta Dissertação, permitiu descortinar a magnitude dos problemas e desafios habitacionais e socioambientais gestados na produção da vida urbana nesse município. Recordamos que Paço do Lumiar é situado na Ilha do Maranhão, espaço geográfico no qual se encontram 4 (quatro) dos 13 (treze) municípios que compõem, atualmente, a RMGSL: São Luís, São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar, Alcântara, Bacabeira, Rosário, Axixá, Santa Rita, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros e Icatu. Também relembramos que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021a), Paço do Lumiar conta com extensão territorial de 127,193 km<sup>2</sup> e descreve uma população de 105.121 habitantes em 2010, estimando um crescimento populacional para 123.747 munícipes no ano de 2020, o que implica em um aumento de, aproximadamente, 18 mil habitantes no município, em uma década.

Como já configurado, nesse singular encontro entre território e demografia, no presente histórico vêm sendo configurados processos de produção da vida urbana que, a despeito de poderem ser caracterizados como recentes, pois iniciados no final da década de 1990 e adensados nos anos 2010, apontam para o aprofundamento de contradições decorrentes da não concretização do acesso aos direitos à moradia adequada e à cidade por uma parte expressiva da população municipal.

Com a intenção de aprofundar a compreensão e a análise dos modos através dos quais, na especificidade de Paço do Lumiar, a produção da vida urbana é determinante e, ao mesmo passo, resultado da segregação socioespacial, neste momento da presente exposição, enfocamos a espacialização de partes do território municipal que, ao se diferenciarem, materializam múltiplas expressões de desigualdade social.

Atualmente, em Paço do Lumiar, consta a presença de 108 (cento e oito) bairros<sup>64</sup> na sua área de abrangência territorial, situação que, correlacionada ao crescimento populacional, pode, também, ser compreendida como importante elemento no que diz respeito à força da aglomeração urbana em curso no município. A regionalização dessa situação socioespacial, mediante a configuração de 11 (onze) regiões, apresentadas no Quadro 3, a seguir, tem por base levantamentos realizados em documentos, relatórios e cadastros municipais.

Quadro 4 – Divisão territorial Paço do Lumiar (2020-2021)

<b>REGIÃO MAIOBÃO (22 BAIROS)</b>	<b>REGIÃO VILA CAFETEIRA (22 BAIROS)</b>	<b>REGIÃO VILA SÃO JOSÉ I (09 BAIROS)</b>	<b>REGIÃO BOB KENNEDY (15 BAIROS)</b>	<b>REGIÃO SEDE DE PAÇO (13 BAIROS)</b>
MORADA NOVA	VILA CAFETEIRA	MARIA FIRMINA	COHABIANO XII	MOJÓ
AMARAL DE MATOS	NOVA VIDA	CAJUEIRO	COHABIANO XI	TENDAL
LIMA VERDE	PARQUE HORIZONTE	COPACABANA	COHABIANO X	MONTANHA RUSSA
SAFIRA	CIDADE VERDE II	MARLY ABDALLA	MAIOBA	TENDAL MIRIM
SARAMANTA	CIDADE VERDE I	VILA SÃO JOSÉ I	MAIOBA DO ITAPIRACÓ	PRIMAVERA
LA BELLE	RESIDENCIAL SILVANA	THIAGO AROSO	VASSOURAL	NOVA LUZ
SANTA CLARA	HABITAR	VILA DO POVO	MAIOBA DO JENIPAPEIRO	MORADA BOSQUE
BOM NEGÓCIO	CONJ. MARLY ABDALLA I	VILA SÃO JOSÉ II	ALTO DO TURU	VILA ROMUALDO
BACURITIUA	JARDIM DAS MERCÊS	NOVA CANAÃ	BOA VISTA	SEDE
SITIO GRANDE	CONJ. MARLY ABDALLA II	<b>REGIÃO PIRÂMIDE (03 BAIROS)</b>	MAIOBA DO CURURUCA	N. SENHORA DA LUZ
CAIARÉ	ZUMBI DOS PALMARES	PIRAMIDE	BOB KENNEDY	JOELHO DE PORCO
RES. CARLOS AUGUSTO	CONJUNTO ROSEANA	EUGÊNIO PEREIRA	PARQUE DO FAROL	CURURUCA
UPAON-AÇU	LOTEAMENTO TODOS OS SANTOS	RECANTO DOS POETAS	APHAVILLE	VILA PEDRO CARECA
PARANÃ	NOVO HORIZONTE	<b>REGIÃO IGUAÍBA (04 BAIROS)</b>	PRAIA OLHO DE PORCO	<b>REGIÃO PAU DEITADO (02 BAIROS)</b>
JAGUAREMA	NOVA JERUSALÉM II	IGUAÍBA	DAMHA	TIMBUBA
MANAÍRA	ARMINDO REIS	CAMPINA	<b>REGIÃO CUMBIQUE (09 BAIROS)</b>	ALTO DA VITÓRIA
SITIO NATUREZA	NOVA JERUSALÉM I	SALINAS	ITAPERÁ	<b>REGIÃO PINDAÍ (08 BAIROS)</b>
RESIDENCIAL ORQUÍDEA	NOVO PAÇO	ILHA DE TAMBEBECA	PERNAMBUCANA	PAU DEITADO

<sup>64</sup> Divisão territorial de Paço do Lumiar, conforme relatório da Secretaria Municipal de Planejamento e Articulação Governamental. Paço do Lumiar, 2021.



TAMBAÚ	RENASCER	<b>REGIÃO PINDOBA (01 BAIRRO)</b>	PEDRINHAS	ALTO DA ESPERANÇA
VILA NAZARÉ	NOVA ESPERANÇA	PINDOBA	GUARUJÁ I, II E III	VILA GASPAR
PRESIDENTE VARGAS	EDINHO LOBÃO		PORTO DO MOCAJITUBA	MARACAJÁ
MAIOBÃO	SOL NASCENTE		SURUCUTIUA	MERCÊS
			VILA CAMÕES	PINDAI
			CUMBIQUE	LUIÍS FERNANDO
			COTOVELO	ALTO LARANJAL

Fonte: Paço do Lumiar (2021c).

A espacialização da vida em Paço do Lumiar, segundo os dados agrupados no Quadro 3, de um lado é indicativa da singular relação entre territórios urbanos e rurais, que é própria à constituição histórico-espacial do urbano no município, como já demarcado. De outro, aponta para a emergência de substantivos padrões de desigualdade intraurbanos. De todo modo, nessas regiões definidas por órgãos governamentais, entre os balizamentos de territórios urbanos e rurais destaca-se um mosaico mais nitidamente urbano composto por conjuntos habitacionais populares, condomínios privados, ocupações irregulares e áreas habitadas desde a fundação do município, a exemplo do bairro intitulado de sede.

Mesmo já tendo sido demarcado no capítulo anterior, convém enfatizar o interesse do mercado imobiliário por áreas territoriais de Paço do Lumiar, que ganha visibilidade a partir do final dos anos de 1990 e prolonga-se até os dias atuais, como crucial fator catalizador da produção da vida urbana no município. De fato, na dinâmica urbana-habitacional da Ilha do Maranhão, este município constitui-se grande reserva de terras favoráveis à especulação imobiliária e repositório para construções de conjuntos residenciais com centenas de unidades habitacionais de baixa renda. (BURNETT, 2011).

Dessa forma, em Paço do Lumiar, a grande extensão territorial de áreas ainda livres ou mesmo vazios urbanos aguçam o interesse do capital especulativo imobiliário por várias razões, dentre as quais se sobressaem: terras baratas<sup>65</sup>, áreas extensas com pouca (ou nenhuma) regulação do uso e ocupação do solo, limites

<sup>65</sup>Esta categorização tem suporte em análises teóricas sobre a composição e expansão dos territórios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar, que ganham destaque no processo de especulação imobiliária em decorrência da oferta de terras disponibilizadas por conta da baixa densidade populacional e do pouco desenvolvimento econômico na região. Tornam-se então áreas de interesse de construtoras para, em grande parte, a construção de conjuntos habitacionais populares, a exemplo dos financiados pelo PMCMV. (BURNETT, 2011).

territoriais muito próximos das franjas dos quatro municípios que formam a Ilha do Maranhão, especialmente de São Luís, município mais populoso e principal espaço aglutinador de possibilidades de trabalho/emprego/renda, equipamentos e serviços sociais urbanos. Nesse âmbito, é importante ressaltar a existência de questões envolvidas na delimitação real das fronteiras territoriais e político-institucionais dos municípios da área metropolitana de São Luís, notadamente aquelas que dizem respeito a Paço do Lumiar e São José de Ribamar<sup>66</sup>.

Questões dessa natureza vêm sendo acompanhadas por diferentes níveis e institucionalidades da gestão estatal desde a década de 1990, conjuntura na qual se inicia o aumento da ocupação dos municípios limítrofes a São Luís gerador de configurações, relações, conflitos e tensões que põem em evidência a necessidade de maior controle dos modos de apropriação e usos do território, bem como da dinâmica intermunicipal entre os municípios integrantes da Ilha do Maranhão.

[...] assim como problemas surgiram no espaço urbano ludovicense, outros problemas surgiram nos municípios adjacentes à capital devido à conexão entre eles. Segundo o relatório do IPEA, publicado no ano de 2015, as problemáticas como o Uso do Solo, Saneamento Ambiental e Transportes (com o enfoque na Mobilidade Urbana) deveriam ser tratadas em conjunto, respeitando o espaço de cada município, mas pensando no agregado, como uma Região Metropolitana (NOTA TÉCNICA Nº 2). (CARNEIRO; COELHO; RIBEIRO FILHO, 2016, p. 4).

Trata-se, portanto, de questões indicativas de que a dinâmica real da ocupação e uso do território metropolitano escapa e supera muitas das definições e normatizações prescritas pelas autoridades estatais. Tal constatação reafirma a importância de se considerar qual o efetivo papel que cabe ao Plano Diretor Municipal na gestão da vida urbana que vem se constituindo em Paço do Lumiar. Acontece também que a contiguidade e o estreito intercâmbio, com maior influência da capital, São Luís, contribuem para fazer emergir uma série de contradições e desafios quanto ao desenvolvimento de atividades produtivas e de serviços, assim

---

<sup>66</sup>Conforme analisam Cordeiro e Diniz (2007), as cidades de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa possuem contornos urbanísticos com grandes impasses em relação a seus limites territoriais. “A zona limítrofe de São Luís com São José de Ribamar é palco dos mais variados problemas referentes aos limites intermunicipais. Nas zonas de litígio territorial entre os municípios (existe também litígio na zona limítrofe entre São José de Ribamar e Paço do Lumiar), é comum moradores não saberem a qual prefeitura pleitear serviços e equipamentos públicos. Além disso, não é raro nessas localidades moradores pagarem impostos e tarifas relativas a dois municípios, existindo, inclusive, a possibilidade de os moradores ‘escolherem’ a qual município suas obrigações fiscais deverão ser atreladas”. (CORDEIRO; DINIZ, 2007, p. 3).

como as formas de controle, disputas e apropriação e usos das terras de cada um dos municípios que compõem a região metropolitana da Ilha do Maranhão.

É nessa perspectiva que, considerando o somatório de fatores como crescimento populacional, incorporação de áreas rurais, ocupação de vazios urbanos orientada pela necessidade de moradia, ampliação de modos precários de morar e os termos do Plano Diretor Municipal de 2006, na busca da compreensão sobre em que medida a produção e expansão da vida urbana é determinante e, ao mesmo passo, resultado da segregação socioespacial, considerando manifestações desses processos na especificidade luminense, priorizamos três dimensões:

- a) condições de moradia e infraestrutura física e ambiental;
- b) modos através dos quais o Plano Diretor relaciona-se com a produção da vida urbana e a concretização do direito à moradia e à cidade;
- c) mobilização política dos/as moradores/as por melhorias urbanas que revertam processos de segregação socioespacial.

#### **4.2 Espaços de moradia e de mobilização política na Região da Vila Cafeteira:**

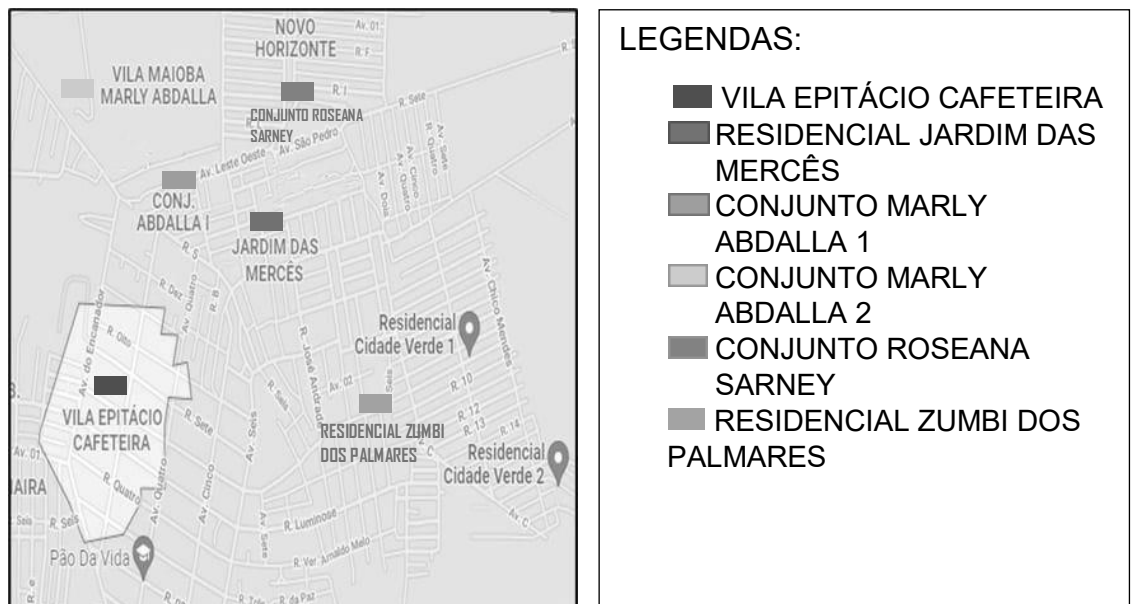
uma face da produção da vida urbana em Paço do Lumiar

No aprofundamento da compreensão sobre a emergência de processos de segregação na produção da vida urbana em Paço do Lumiar, optamos por tomar como referência empírica de estudo e análise a Região da Vila Epitácio Cafeteira. Tal opção, considerando as diretrizes de pesquisa que guiam esta Dissertação, teve critérios teórico-metodológicos claros:

- a) adensamento populacional e habitacional com espacialização em territórios equivalentes a 22 bairros;
- b) diversidade de espaços de moradia e de atividade econômica, apresentando-se mediante conjuntos habitacionais populares, condomínios residenciais privados, ocupações de terras para morar e áreas comerciais em expansão;
- c) possibilidade de coletar elementos de problematização sobre situações intraurbanas que, pela sua proximidade e interação, opondo-se à experiência de guetos, podem mascarar processos de segregação socioespacial.

Sem perder de vista os fundamentos teórico-históricos que fazem parte do corpo explicativo desta Dissertação, todavia precisando contornar limites impostos à pesquisa de campo pela pandemia da COVID-19, no interior do recorte da Região da Vila Epitácio Cafeteira, procedemos a delimitação de 6 (seis) territórios considerados urbanos como base mais específica de pesquisa e análise. São eles: Vila Epitácio Cafeteira, Residencial Jardim das Mercês, Conjunto Marly Abdalla 1, Conjunto Marly Abdalla 2, Conjunto Roseana Sarney e Residencial Zumbi dos Palmares.

Figura 15 – Localização dos bairros e comunidades no entorno da Região da Vila Epitácio Cafeteira – 2021



Fonte: Google Maps (2021), adaptação da autora.

Tal escolha também não foi aleatória. Primeiro: trata-se de um conjunto de territórios que comporta espaços de moradia provenientes de programas habitacionais de interesse social e de ocupações para fins de moradia e mescla experiências de morar antigas e mais recentes. Sabemos que as moradias e os espaços urbanos ganham feições diferenciadas com o tempo de existência e da regularização da área. Segundo: nos desafios do morar nesses ambientes precariamente urbanizados, se gestam e se realizam estratégias de sobrevivência e solidariedade, assim como a mobilização e organização política de moradores/as, na luta por melhores condições de vida urbana, que se fazem mediadas por Uniões e

Associações de Moradores e, em particular, por um grupo que reúne lideranças da área, denominado *Lideranças em Ação*.

Delineamos, a seguir, alguns elementos relacionados à constituição histórico-espacial, à dinâmica da espacialização do morar, à presença de formas de organização popular e às possibilidades de ações coletivas para a reversão de processos de segregação socioespacial mediante a ampliação do acesso ao direito à moradia adequada e à cidade nos 6 (seis) territórios escolhidos para análise. Os dados de pesquisa que orientam a reflexão foram obtidos mediante visitas *in loco*<sup>67</sup>, observação direta, registros fotográficos e realização de entrevistas<sup>68</sup> junto a lideranças comunitárias e populares de cada território demarcado.

#### • Vila Epitácio Cafeteira

O bairro que dá nome à região delimitada foi criado em 1988 e, desde então, tem-se constituído como uma área de expansão urbana do município de Paço do Lumiar. No entanto, esse desenvolvimento, que, de modo visível, trouxe melhorias para alguns setores e sujeitos da vida urbana em produção, vem sendo acompanhado de problemáticas associadas a dinâmicas habitacionais, que apontam para a formação de periferias no entorno ou adjacências do bairro.

---

<sup>67</sup>As visitas foram realizadas nos meses de outubro e novembro de 2021, período em que houve baixa nos casos de contaminação pela COVID-19.

<sup>68</sup>Cabe ressaltar, que, em decorrência do contexto que engloba a nova onda de contaminação de COVID – 19, surtos de síndromes gripais e fortes chuvas na área, algumas ações foram realizadas por meios digitais. Nos limites dessas condições e meios, buscamos interagir da melhor forma com os entrevistados.

Figura 16 – Extensão territorial da Vila Epitácio Cafeteira – Paço do Lumiar



Fonte: Google Maps (2022), adaptação da autora.

Na busca de obter elementos para ampliar a compreensão dos modos desiguais e precários de morar na região em análise para além das suas dimensões objetivas e visíveis, bem como identificar a interconexão entre essas dimensões e a experiência presente no processo de construção da vida social dos/as moradores/as, mediante insurgências e formas de organização política, entrevistamos o atual presidente da União de Moradores da Vila Epitácio Cafeteira, o sr. Welisson Gomes<sup>69</sup>.

Em relato, o entrevistado afirma que, apesar de os registros de fundação do bairro serem de 1988, as primeiras movimentações para ocupação do território ocorreram no ano de 1987, quando algumas famílias, com fins de construir moradias pelo modelo da autoconstrução, buscavam nessa localidade terrenos vazios e adquiriam lotes à venda na região. “Em 1987, ainda não tinha feito nada, vieram e começaram ali ‘invadir’ e se apropriar destes terrenos. No início, o nome era Bacurizal, pela grande quantidade de árvores de bacuri que tinha ali” (informação verbal)<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Welisson Gomes nos concedeu entrevista no dia 05 de janeiro de 2022, por meio digital. Ele tem 33 anos, é assistente social, atualmente trabalha no órgão gestor da Política de Assistência Social do município de Paço do Lumiar. Ocupa o cargo de presidente da União de Moradores da Vila Epitácio Cafeteira a pouco mais de 2 meses, quando foi realizado o pleito eleitoral da região. (APÊNDICE A).

<sup>70</sup> Informação fornecida por Welisson Gomes, Assistente Social, trabalha no órgão gestor da Política de Assistência Social do município de Paço do Lumiar, além de presidente da União de Moradores da Vila Epitácio Cafeteira, em Paço do Lumiar, MA, em 5 de janeiro de 2022.

O entrevistado relata que, à época da *invasão*<sup>71</sup>, o governador do Maranhão era Epitácio Cafeteira<sup>72</sup>, e a localidade foi renomeada para homenageá-lo. Na busca da garantia do terreno para morar, houve conflitos entre os ocupantes e uma empresa local, que se autointitulava proprietária das terras. Mas o coletivo de moradores se organizou e uma comissão representativa, temendo a desapropriação, se deslocou até a sede do governo estadual em busca de apoio para que a área ocupada fosse mantida e reconhecida a sua legitimidade. Sobre essa estratégia política, o entrevistado relata uma curiosidade importante em relação ao nome dado à ocupação:

[...] e assim foi feito, conta quem foi no dia que o governador não se absteve em receber a comissão, com medo da resposta do governador foi dado o nome dele para ser homenageado. Então, a partir daquele momento o nome da 'invasão' iria ser Vila Epitácio Cafeteira. Quando foi falado para o governador que ele seria o homenageado, o mesmo disse: 'Me tirem disso, eu não tenho nada a ver com terreno que vocês invadiram. Se vocês ficarem lá tudo bem, mas eu não quero saber de invasão com meu nome'. Segundo quem estava lá ele foi curto e grosso. Meio sem-graça, mas com desejo de ter uma moradia, a comissão voltou para suas casas e dali jamais saíram [...] (informação verbal)<sup>73</sup>.

Dessa forma, o território em foco se estabeleceu, agregando, progressivamente, mais habitantes e se consolidando como área urbana, processo favorecido pela sua proximidade físico-espacial a outras áreas já estabilizadas e em desenvolvimento. Do ponto de vista da propriedade fundiário-imobiliária, a regularização somente veio a ocorrer no ano de 2017. Embora a mobilização e a organização, no sentido da conquista do direito à moradia, se encontrem na origem da formação da área, estas ações políticas, fundamentais como base da reivindicação de serviços e equipamentos urbanos, experimentaram momentos de desarticulação e enfraquecimento, mas nunca de total desmobilização. Assim, no final do ano de 2021, uma junta governativa popular foi organizada para reativar a União de Moradores, composta por sócios fundadores e moradores contribuintes e

<sup>71</sup>O termo foi utilizado durante a entrevista pelo próprio entrevistado, sob a alegação de que este foi o termo utilizado à época da fundação do bairro pelos próprios moradores.

<sup>72</sup>Governador, MA, Partido: PMDB, Período: 1987 a 1990. A época foi marcada por uma transição de caráter político-partidário no Maranhão. O candidato Epitácio Cafeteira era reconhecido como ferrenho opositor da oligarquia Sarney. "A vitória de Cafeteira foi a mais expressiva jamais alcançada por um candidato ao governo estadual, obtendo mais de 1 milhão de votos (cerca de 80% do total). [...] A esquerda do PMDB, o grupo 'Nossa Luta na Constituinte' (origem do PSB), o PDT, os partidos comunistas, todos esses agrupamentos de esquerda, por razões variadas, apoiaram a candidatura de Epitácio Cafeteira a governador". (COSTA, 1997, p. 33).

<sup>73</sup>Informação fornecida por Welisson Gomes. Assistente social, trabalha no órgão gestor da Política de Assistência Social do município de Paço do Lumiar, além de ser presidente da União de Moradores da Vila Epitácio Cafeteira, em Paço do Lumiar, MA, em 5 de janeiro de 2022.

fundada no dia 8 de dezembro de 1988, data em que é comemorado o aniversário do bairro.

No trabalho político da união, destacam-se as iniciativas e estratégias visando garantir a ocupação do território e a regularização fundiária dos terrenos. Tendo por base a ação coletiva organizada, nesse cenário de luta social pelo direito à moradia, outras pautas relativas a muito daquilo que a espoliação urbana retira dos/as moradores/as também mobilizam ações e estratégias na busca de reverter condições locais de precariedade na alocação de serviços públicos urbanos e garantir melhor qualidade de vida na área. Segundo relato do presidente, a União sempre teve

Como objetivo principal lutar para que a invasão não fosse derrubada e as famílias conseguirem seu terreno de forma permanente, além da luta por energia, água, estrada e transportes, que foram as primeiras dificuldades encontradas pelas famílias (informação verbal)<sup>74</sup>.

O contínuo processo de mobilização e organização dos habitantes da Vila Epitácio Cafeteira, envolvendo o Estado na construção de respostas a demandas da vida urbana cotidiana, contribuiu para o acesso a itens concernentes à infraestrutura urbana: vias terrestres, regularização no abastecimento de água, energia elétrica, saneamento básico, equipamentos sociais de saúde e educação, dentre outros. Apesar de se configurarem como direitos sociais constitucionalmente reconhecidos, o entrevistado Welisson Gomes destaca que a referida vila ainda possui muitas problemáticas, de caráter estrutural, mas faz alusão à existência de uma relação amistosa com a gestão municipal, tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, como mediação favorável à obtenção de mais benefícios para a comunidade.

No decorrer de tantos anos de luta da União de Moradores, foi possível ter o título de reconhecimento da Câmara de Vereadores de Paço do Lumiar e da Assembleia Legislativa do Estado, além de ter conseguido, através de muitas lutas, escola, posto de saúde para nossa comunidade. Atualmente, ainda temos dificuldades em conseguir mais benefícios para nossa comunidade. Ainda assim, temos ido à Prefeitura, Câmara Municipal e outros lugares atrás de benefícios para nossa comunidade (informação verbal)<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup>Informação fornecida por Welisson Gomes. Assistente social, trabalha no órgão gestor da Política de Assistência Social do município de Paço do Lumiar, além de ser presidente da União de Moradores da Vila Epitácio Cafeteira, em Paço do Lumiar, MA, em 5 de janeiro de 2022.

<sup>75</sup> Informação fornecida por Welisson Gomes. Assistente social, trabalha no órgão gestor da Política de Assistência Social do município de Paço do Lumiar, além de ser presidente da União de Moradores da Vila Epitácio Cafeteira, em Paço do Lumiar, MA, em 5 de janeiro de 2022.



A seguir, por meio de alguns registros fotográficos, buscamos destacar certas dimensões da configuração espacial da Vila Epitácio Cafeteira, que contribuem ao esclarecimento da realidade urbana em construção no município de Paço do Lumiar.

Figura 17 – Avenida da Vila Epitácio Cafeteira – Ano 2016



Fonte: Blog Radar Luminense (2016).

Figura 18 – Avenida Principal – Vila Epitácio Cafeteira



Fonte: A autora (2021).

Figura 19 – Vias de acesso à Vila Epitácio Cafeteira



Fonte: A autora (2022).

Figura 20 – Moradias – Vila Epitácio Cafeteira



Fonte: A autora (2022).

A observação direta da configuração atual do espaço urbano da Vila Epitácio Cafeteira, da qual apresentamos alguns registros fotográficos, permite ponderar sobre a continuidade entre a fala do entrevistado – a política – e a realidade – o espaço – da precária urbanização presente no bairro. São dimensões valiosas da complexa relação entre o (negado) direito à moradia adequada e à cidade, na qual se mostram elementos da segregação socioespacial e a necessidade de fortalecimento contínuo da organização popular para alcance de respostas às demandas da vida urbana, muitas das quais já se encontram reconhecidas pelo Estado Brasileiro e pelo Plano Diretor do município de Paço do Lumiar como direitos sociais adquiridos.

#### • Residencial Jardim das Mercês

Sem perder de vista os determinantes mais gerais que estruturam e unificam a vida urbana que se recorta e se singulariza em cada situação concreta, em visita ao Residencial Jardim das Mercês<sup>76</sup>, por meio da observação direta, o identificamos como uma área localizada nos arredores da Vila Epitácio Cafeteira que apresenta condições estruturais substantivamente precárias no tocante a sua configuração como área urbana: construções habitacionais precárias, ruas sem nenhum tipo de pavimentação, saneamento básico deficiente e ausência (aparente) de oferta de serviços públicos.

Para compreender o processo histórico de formação da área, buscamos relatos de lideranças comunitárias. Segundo informações coletadas junto ao sr. Manoel Lacerda<sup>77</sup>, a ocupação de terras do Residencial Jardim das Mercês teve início no ano de 2013, quando pessoas reunidas em um grupo “invadiram a área e a dividiram em lotes, que foram distribuídos em tamanhos iguais entre os ocupantes” (informação verbal)<sup>78</sup>. Assim, como mais uma expressão da ocupação de terras com

---

<sup>76</sup>A região, ocupada em 2013, foi intitulada pelos ocupantes, inicialmente, de Mercês. Contudo, segundo relato da liderança entrevistada, em decisão conjunta, os moradores optaram por modificar o nome da ocupação, pois já havia um outro bairro em Paço do Lumiar com o mesmo nome. Dessa forma, decidiram coletivamente por alterar o nome para Residencial Jardim das Mercês.

<sup>77</sup>Manoel Lacerda nos concedeu entrevista no dia 3 de janeiro de 2022, por meio digital. Ele tem 41 anos, é professor e atualmente está desempregado. Ocupa o cargo de presidente da União de Moradores do Residencial Jardim das Mercês e reside na localidade há 9 anos (APÊNDICE A).

<sup>78</sup>Informação fornecida por Manoel Lacerda, professor, presidente da União de Moradores do Residencial Jardim das Mercês, em Paço do Lumiar - MA, em 3 de janeiro de 2022.

fins de construção da moradia, que se materializa em díspares experiências de resistência e de conflito, ao mesmo passo que a área foi sendo ocupada, os/as moradores/as iniciaram seu processo de organização política a partir da formação da Associação de Moradores, criada no mesmo ano da fundação do residencial.

O processo de regularização fundiária da ocupação foi fruto dessa experiência de mobilização e organização. O receio de serem retirados dos lotes e terem suas casas derrubadas contribuiu, decisivamente, para injunções e articulações políticas junto a instituições do Poder Executivo estadual e municipal, com fins de garantir o direito à posse dos terrenos ocupados. Mas, a despeito da capacidade de mobilização, organização e ação desses sujeitos sociais, a regularização somente foi consolidada no ano de 2016, após muitos trâmites burocráticos e grande incerteza.

Atualmente, a área delimitada é formada por 513 lotes, com aproximadamente 400 deles ocupados por moradias e o restante por pequenos comércios, igrejas e outras formas de uso. Quanto aos serviços públicos, como saúde e educação, os relatos dão conta de que, dada a sua ausência no próprio residencial, o acesso se verifica em áreas adjacentes que contam com esses serviços. A oferta de serviços de água, saneamento básico e energia elétrica ficam ao encargo de empresas privadas, como acontece em todo o município de Paço do Lumiar, e a mobilidade dos/as moradores/as se efetiva por meio de coletivos da rede urbana e semiurbana e transportes alternativos, como vans e “carrinhos”<sup>79</sup>.

A observação direta da configuração socioespacial do Residencial Jardim das Mercês também possibilitou a identificação da precariedade de parte expressiva das moradias, do abandono de obras públicas e de um outro conjunto de situações que são comuns a muitos bairros situados nas periferias das cidades brasileiras e desprovidos de serviços fundamentais à reprodução social e à qualidade de vida nos territórios urbanos, como pavimentação e recolhimento de lixo.

---

<sup>79</sup> Trata-se de meios de locomoção muito utilizados nos territórios de Paço do Lumiar, tanto em áreas urbanas como rurais. São denominados de transportes alternativos que, em decorrência da pouca oferta de transporte público coletivo no município, se tornam meios comumente utilizados por moradores das áreas como uma opção para facilitar a mobilidade em todo o território municipal. Importa ressaltar que alguns desses meios de transporte são oriundos de cooperativas organizadas pelos moradores e outros transitam irregularmente.

Figura 21 – Vias de acesso ao Residencial Jardim das Mercês



Fonte: A autora (2022).

De fato, trata-se da constituição de contradições que ajudam a demarcar expressões da segregação socioespacial no município de Paço do Lumiar, na medida em que, a poucos passos da área em foco, encontramos avenidas extremamente movimentadas, com fluxos constantes de pessoas e veículos, áreas comerciais em expansão e um pretenso crescimento urbano.

Figura 22 – Moradias – Residencial Jardim das Mercês



Fonte: A autora (2022).

A esse conjunto de observações e registros sobre moradias e a estruturação físico-espacial do residencial encontram-se incorporadas questões de ordem socioeconômica e do empobrecimento visível da população ali residente, bem como, dada a centralidade do Estado no enfrentamento das desigualdades urbanas, avolumam-se questões decorrentes da ausência estatal na provisão dos serviços e equipamentos fundamentais à vida cotidiana no universo urbano.

Essas contradições, ao se vincularem a dificuldades diariamente recorrentes, manifestam precários modos de morar e viver e interpelam os circuitos de dominação e articulações políticas contrárias ou favoráveis à concretização dos direitos à moradia adequada e à cidade na área em análise. No campo desses circuitos, o entrevistado Manoel Lacerda destaca a existência de grandes obstáculos na relação com o Poder Municipal, Executivo e Legislativo, no sentido da inclusão de

reivindicações da comunidade quanto ao seu acesso a serviços e benefícios urbanos.

Assim, os limites na experiência e possibilidades de ações coletivas na superação de diferenças quantitativas e qualitativas de consumo de bens e serviços e da reversão de processos de segregação socioespacial, mediante o acesso aos direitos à moradia adequada e à cidade no residencial, mostram, empiricamente, como são complexas as relações entre as lutas sociais e esses direitos, visto que em certos momentos estas são fragmentárias, isoladas, sem êxitos e, em outros, emergem num amplo e exitoso movimento popular.

#### • Conjunto Habitacional Marly Abdalla I

A formação do Conjunto Habitacional Marly Abdalla I<sup>80</sup> data dos anos de 1998-1999, quando foi iniciada, numa região de Paço do Lumiar sem o menor indicativo de vida urbana, a construção de casas no âmbito de sistemas de construções de habitações em formatos de mutirões<sup>81</sup>. No arcabouço desse programa, destacam-se o financiamento da compra de materiais de construção pelo governo estadual e os mutirões organizados pelos futuros moradores como importantes estratégias no enfrentamento da questão habitacional peculiar à particularidade brasileira e, em especial, ao Maranhão. Assim, a área foi sendo progressivamente ocupada e, no ano de 2002, deu-se a inauguração oficial desse espaço residencial popular. No entanto, a regularização fundiária foi concretizada apenas no ano de 2018, quando os habitantes da área finalmente tiveram o reconhecimento formal da posse da terra onde suas habitações foram construídas. São pequenas e precárias moradias que, no tempo presente e em significativa medida, ainda apresentam as características originais resultantes do período inicial dos mutirões.

---

<sup>80</sup>O conjunto recebe esse nome em homenagem à figura política Marly Abdalla, que, na época, foi considerada como atuante na mediação entre as demandas populacionais e a gestão governamental daquele período.

<sup>81</sup>Trata-se de uma modalidade de construção de moradias voltadas para famílias de baixa renda, que torna mais barato o acesso à moradia, pois envolve o futuro morador no processo de construção, ao passo em que oferece também uma oportunidade de trabalho. A contrapartida do poder público é financiar, apoiar e fornecer subsídios para que as associações, juntamente com os mutirantes, construam e administrem o empreendimento. (BOLSON; JANCZURA, 2011, p. 167).

Figura 23 – Moradias – Conjunto Marly Abdalla I



Fonte: A autora (2022).

No que diz respeito à estruturação físico-espacial do Conjunto Habitacional Marly Abdalla I, a observação direta permite constatar a presença de ruas sem pavimentação e a carência na oferta de serviços como saneamento básico, transporte público e redes de saúde e educação. Relatos de lideranças comunitárias dão conta de que o conjunto depende dos serviços públicos ofertados no bairro Vila Cafeteira e no Conjunto Maiobão, que fica, aproximadamente, a 2,6 km de distância da região delimitada. São situações, a exemplo das condições das vias de acesso, que permitem perceber elementos de segregação socioespacial se materializando na ausência da consolidação de direitos mínimos no usufruto da vida urbana na área em foco.



Figura 24 – Vias de acesso ao Conjunto Habitacional Marly Abdalla I



Fonte: A autora (2022).

A despeito do adensamento residencial paulatino, de evidentes déficits de infraestrutura e de ser considerada uma área urbana, tanto pelos/as moradores/as quanto pelo poder público municipal, é possível constatar, no entorno do Conjunto Habitacional Marly Abdalla I, a presença de áreas verdes. Todavia, como se faz recorrente no processo de urbanização brasileiro e maranhense, o desenvolvimento urbano que se materializa nessa localidade não resulta de planejamento que busque aliar as demandas construtivas de moradias ou de outras edificações e infraestrutura urbanas com a manutenção das áreas verdes. Assim, parece ser possível visualizar que a supressão das áreas verdes identificadas, com todos os impactos socioambientais decorrentes, se mostra inevitável, diante das pressões intraurbanas, o agressivo mercado imobiliário, as demandas habitacionais, as contradições dos governos municipais no atendimento das necessidades básicas à concretização do direito à cidade e uso regular do solo na Região da Ilha do Maranhão, conforme já demarcado nesta Dissertação.

Tal percepção e projeção também toma por base o olhar apresentado nos relatos do líder comunitário, sr. Sebastião Pereira<sup>82</sup>, participante dos movimentos de mobilização e organização de moradores/as conduzidos pela Associação de

---

<sup>82</sup>O líder Sebastião Pereira nos concedeu entrevista no dia 14 de janeiro de 2022, por meio digital. Ele tem 43 anos, é instrutor de Trânsito Teórico e Prático, atualmente trabalhando nesta profissão. Ocupa o cargo de vice-presidente da Associação de Moradores do Conjunto Abdalla I e reside em Paço do Lumiar há 16 anos (APÊNDICE A).

Moradores do Conjunto Abdalla I desde o ano de 2002 e referenciados, atualmente, por 230 residências. É número significativo, visto que cada um pressupõe uma família residente e, conseqüentemente, as formas como cada morador/a interpreta a própria existência e o acesso aos direitos à moradia adequada e à cidade por meio da mobilização para pressionar instituições do Estado na garantia desses direitos.

Nesse sentido, o entrevistado Sebastião Pereira é assertivo ao afirmar que não consegue perceber por parte da gestão pública interesse e ações no sentido da reversão de processos de segregação socioespacial. Reforça essa condição como parte de um processo histórico. Considera como sempre segregados os moradores da área, sendo essa compreensão sobre a diferenciação na cidadania a motivação central para a organização dos/as moradores/as, que buscam lutar por direitos sociais e urbanos em face da “[...] grande deficiência na garantia de direitos básicos à população” (informação verbal)<sup>83</sup>.

#### • **Conjunto Habitacional Marly Abdalla II**

No ano de 1991, como mais uma expressão da produção da vida urbana mediante a expansão de periferias no município de Paço do Lumiar, deu-se o início da construção das moradias que originaram o Conjunto Habitacional Marly Abdalla II, resultado de articulações políticas da então deputada Marly Abdalla e assentado institucionalmente em duas condições: financiamento de recursos públicos do Executivo estadual traduzidos em materiais de construção e a edificação de moradias por meio da autoconstrução e mutirões. No âmbito de questões relacionadas à desigualdade e lutas sociais, assim como aos sonhos relacionados à casa própria, relatos da sra. Maria Lázara Privado<sup>84</sup> apontam para o árduo e duradouro trabalho envolvido na construção das habitações realizado incansavelmente pelos futuros moradores utilizando seus próprios saberes e habilidades manuais no campo das técnicas construtivas.

---

<sup>83</sup>Informação fornecida por Sebastião Pereira, líder comunitário, instrutor de Trânsito Teórico e Prático, além de vice-presidente da Associação de Moradores do Conjunto Abdalla I, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>84</sup>A líder comunitária do Conjunto Habitacional Marly Abdalla II nos concedeu entrevista no dia 14 de janeiro de 2022, por meios digitais. Tem 49 anos e formação em Serviço Social. Contudo, trabalha atualmente como cuidadora social. Atua como presidente da Associação de Moradores do Conjunto Abdalla II e reside no conjunto desde a fundação.

Figura 25 – Mutirão de construção de habitações Conjunto Habitacional Marly Abdalla II



Fonte: Associação de Moradores do Conjunto Marly Abdalla II (1998).

Tal determinante, presente no momento inicial da construção, seguirá acompanhando a trajetória dessa área e seus habitantes por meio de permanentes e pequenas reformas na moradia. Assim, quase sempre através da autoconstrução, as moradias vão sendo transformadas preenchendo os limites dos lotes e contribuindo para a urbanização da área.

Semelhante a outras tantas experiências de expansão da vida urbana mediante esse padrão de assentamento periférico, a despeito de o início da construção do Conjunto Habitacional Marly Abdalla II ser datado do final dos anos 1990, o processo de regularização fundiária somente foi consolidado entre os anos 2016-2018. Tal fato, por si só, denota que, para os habitantes de periferias urbanas, a exemplo da área em foco, a questão da mobilização no sentido de assegurar o direito à moradia é ao mesmo tempo pessoal/particular, no sentido da propriedade fundiário-imobiliária individual, e político-coletiva na perspectiva do vínculo entre as moradias que surgem da especificidade de sua história.

Nesse contexto, a organização política dos moradores e moradoras do Conjunto Habitacional Marly Abdalla II área foi ganhando corpo, culminando, no ano de 2001, na fundação da Associação de Moradores, que conta, atualmente, com 240 moradores associados. Segundo a líder comunitária Maria Lázara Privado, a principal motivação para a organização do movimento de moradores é “[...] contribuir para a efetivação de direitos por meio das políticas públicas e desenvolvimento do

território e a defesa dos direitos sociais dos moradores do conjunto” (informação verbal)<sup>85</sup>.

A estruturação físico-espacial do Conjunto Habitacional Marly Abdalla II apresenta condições mais adequadas no que concerne à presença de vias com pavimentação, moradias mais bem estruturadas, fornecimento de água e energia adequados e acesso a linhas de transporte público, sendo, inclusive, contemplado no ano de 2021 por um “corredor de transporte”, obra pública inaugurada no ano de 2021 pela Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar.

Numa sociedade como a brasileira, na qual o acesso a direitos não se faz numa perspectiva universalista, é legítima a compreensão da liderança entrevistada quanto ao fato de que os serviços e equipamentos urbanos presentes no Conjunto Habitacional Marly Abdalla II são conquistas alcançadas ao longo de muitos anos de organização política dos moradores e moradoras. A percepção da ausência de garantias sociais, orientadora da mobilização em busca dessas garantias, vem servindo de base para o constante debate e apresentação de reivindicações junto aos poderes públicos do município de Paço do Lumiar. “As principais conquistas foram a infraestrutura das avenidas principais do bairro, linhas de transporte coletivo, regularização fundiária dos imóveis, fornecimento de água potável, instalação de poço no terreno comunitário” (informação verbal)<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup>Informação fornecida por Maria Lázara Privado, líder comunitária do Conjunto Habitacional Marly Abdalla II. Assistente social, trabalha como cuidadora social e é presidente da Associação de Moradores do Conjunto Abdalla II, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>86</sup>Informação fornecida por Maria Lazara Privado, líder comunitária do Conjunto Habitacional Marly Abdalla II, Assistente Social, trabalha como cuidadora social e presidente da Associação de Moradores do Conjunto Abdalla II, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

Figura 26 – Vias de acesso Conjunto Habitacional Marly Abdalla II



Fonte: A autora (2021).

No entanto, em que pesem as conquistas relativas aos direitos à moradia e à cidade alcançadas no Conjunto Habitacional Marly Abdalla II, durante a realização da pesquisa de campo foi possível constatar dimensões da desafiadora problemática pertinentes aos serviços de saneamento básico. Sabemos que esses serviços, na dinâmica da urbanização, são ao mesmo passo uma questão de saúde pública e de infraestrutura das cidades. Assim, a ausência e a precariedade no âmbito desses serviços, que contrariam definições postas no Estatuto da Cidade<sup>87</sup>, são objeto de acentuada preocupação dos moradores e moradoras e, segundo a líder comunitária Maria Lázara Privado, um tema constante apresentado junto ao poder público municipal na busca de melhorias nas condições de moradia e na efetividade de ações que amenizem problemas de degradação ambiental, descarte de resíduos sólidos, coleta de lixo, dentre outros.

---

<sup>87</sup>Recordamos que, de acordo com esse Estatuto, o direito à cidade pode ser “[...] entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. (BRASIL, 2001).

Figura 27 – Condições da infraestrutura – Conjunto Marly Abdalla II



Fonte: A autora (2021).

Figura 28 – Moradias – Conjunto Marly Abdalla II



Fonte: A autora (2022).

Frente a essas problemáticas locais, Maria Lázara Privado acredita que as estratégias de organização popular sempre foram uma via de acesso a conquista de melhorias para o conjunto, afirmando que as “principais estratégias são a articulação política e o diálogo com os órgãos de direitos. Outra estratégia é a constante ação de mobilização comunitária por meio de visitas ativas as residências dos moradores, equipamentos sociais e redes sociais. A Associação de Moradores do Conjunto Marly Abdalla II conta com o apoio do comércio local, grupos sociais, empresas que prestam serviços de transporte coletivo, grupos de interação social,

futebol, crianças, adolescentes, mulheres, idosos” (informação verbal)<sup>88</sup>. As potencialidades em destaque fazem referência à capacidade de articulação coletiva, sem distinções de qualquer espécie.

Figura 29 – Lideranças do Conjunto Marly Abdalla II



Fonte: Associação de Moradores do Conjunto Marly Abdalla II (2021).

Figura 30 – Projeto Social - Associação de Moradores do Conjunto Marly Abdalla



Fonte: Associação de Moradores do Conjunto Marly Abdalla II (2021).

A relação com o poder público municipal, segundo afirma a liderança, se pauta em um diálogo democrático, em que a comunidade sempre está apta a receber representantes da gestão do Executivo ou mesmo do Legislativo para

---

<sup>88</sup>Informação fornecida por Maria Lazara Privado, líder comunitária do Conjunto Habitacional Marly Abdalla II, Assistente Social, trabalha como cuidadora social e presidente da Associação de Moradores do Conjunto Abdalla II, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

debates que possam culminar em benefícios para a coletividade. Para tanto, não deixa de apontar para obstáculos como a falta de recursos para a realização de ações pontuais e algumas barreiras impostas pelo Poder Municipal. Reforça ainda um estreito laço com o Poder Judiciário, por meio da Promotoria Pública local.

É perceptível a relevância que o trabalho desenvolvido pela Associação de Moradores teve no percurso histórico do conjunto, principalmente no que diz respeito à mobilização e organização política coletiva e na busca incessante para amenizar as problemáticas oriundas do descaso do poder público quanto às condições de vida urbana na região, tão aparentes nos discursos e nas visitas às localidades.

#### • Conjunto Roseana Sarney

Outra área urbana que tomamos como referência na busca de aprofundamento da compreensão sobre em que medida a produção e expansão da vida urbana é determinante e, ao mesmo passo, resultado da segregação socioespacial, considerando manifestações desses processos na especificidade luminense, é o Conjunto Roseana Sarney<sup>89</sup>. Fundado em 1995, o conjunto é criado a partir de iniciativas de um grupo associado ao Sindicato da Construção Civil do Maranhão, entidade responsável pelo planejamento do processo de ocupação da área e pela condução das obras. A proposta inicial previa a construção de 350 casas a serem edificadas por intermédio de ocupações organizadas de terras, um dos desenhos da política pública de habitação prevaiente nessa conjuntura político-institucional e urbana: o governo estadual fornecia o material necessário à edificação das residências e estas eram erguidas por meio de mutirões de construção.

Em entrevista com o líder comunitário, sr. Franklin Cunha<sup>90</sup>, realizada no dia 29 de janeiro do corrente ano, tratamos, dentre outros temas e questões, da percepção dos moradores e moradoras em relação à organização política considerando à história da formação da área e os desafios atuais e cotidianos nela

<sup>89</sup> O Conjunto recebeu esse nome em homenagem à figura política Roseana Sarney, eleita no pleito eleitoral de 1994 para o cargo de governadora. Seus mandatos perduraram entre os anos de 1995-2003, pelo Partido da Frente Liberal (PFL).

<sup>90</sup> O líder Franklin Cunha Santos tem 32 anos, trabalha como motorista e reside no conjunto há aproximadamente 20 anos. Atualmente, atua como presidente da União Comunitária de Moradores do Conjunto Roseana Sarney (APÊNDICE A).



vivenciados. Segundo o entrevistado, ainda existem pendências relativas à regularização fundiária da localidade. São pendências relacionadas a características da origem da área e a condição social dos habitantes em face das custas cartoriais envolvidas na regularização e registro de imóveis.

Quanto à regularização fundiária, existe uma pendência que a União está buscando resolver, pois logo depois das construções, quando os moradores já estavam nas casas (ano 2000), o sindicato deu o documento de posse para todos os moradores. Porém, ficou a critério de cada morador buscar regularizar a documentação em cartório. Só que lá você pagava uma taxa, e muitos não fizeram. Atualmente, a Secretaria Municipal nos procurou para que pudéssemos organizar os documentos, contudo tem a dúvida se podemos ficar com duas documentações de posse, a do sindicato e a da Secretaria Municipal. Estamos tentando resolver essa pendência (informação verbal)<sup>91</sup>.

Figura 31 – Moradias – Conjunto Roseana Sarney



Fonte: A autora (2022).

A trajetória das experiências de mobilização e organização política dos moradores e moradoras também confere singularidade ao Conjunto Roseana Sarney. Nesse âmbito, Franklin Cunha afirma que, desde o início da formação desse espaço de moradias, foram organizadas, mediante intensa relação entre atores e instituições da sociedade civil, entidades como Associações de Moradores e União de Donas de Casa. Contudo, essa presença ativa foi perdendo força, e o conjunto passou a ter limites na construção da ação política e na formação de lideranças e representações comunitárias. Para buscar fazer frente a essa situação, um grupo de

<sup>91</sup>Informação fornecida por Franklin Cunha Santos, líder comunitário, motorista e presidente da União Comunitária de Moradores do Conjunto Roseana Sarney, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

moradores e moradoras da área optou por retomar a mobilização e organização popular e, em 2019, fundaram a atual União Comunitária do Moradores do Conjunto Roseana Sarney.

Nossa união é um movimento novo, constituída em 2019. Porém, no conjunto existem outras instituições, como a associação das donas de casa e outras. No entanto, no decorrer da história do conjunto tinha uma outra união de moradores, em 1999. Contudo, não tinha uma atuação efetiva e ficou inativa por muitos anos. Foi então que, conversando com moradores na área, resolvemos nos organizar nessa união. De fato, a gente não buscou pessoas ‘formalizadas’, não buscamos por advogados, pequenos empresários ou contadores, por exemplo. Buscamos por pessoas que querem fazer o trabalho social, tipo, um artista gráfico, um trabalhador aqui do bairro que tenha uma potencialidade. Então, trabalhamos com essas parcerias, que vêm de moradores do próprio conjunto que possam nos ajudar realizando cursos, auxiliando a própria comunidade com seus talentos (informação verbal)<sup>92</sup>.

Entretanto, em meio às batalhas do cotidiano da vida urbana, muitos são os desafios encontrados para restabelecer o processo de organização política, principalmente em decorrência do histórico de associações que não lograram êxito na defesa da legitimidade dos direitos dos moradores e moradoras da área.

Quando a comunidade ficou sabendo da nossa organização, ficaram um pouco desacreditados por conta das outras organizações que já passaram pelo bairro, o que as vezes desanima, é um obstáculo. A comunidade tem dificuldades em participar de reuniões. Participa só quando tem algum benefício, uma cesta básica ou outra coisa. Mas também não culpo, pelo histórico que temos aqui, das antigas associações (informação verbal)<sup>93</sup>.

O entrevistado aponta que, diante dos trâmites burocráticos para organizar a documentação da União, apenas em 2021 foi possível realizar ações resultantes de articulações junto ao poder público e outras parcerias oriundas do próprio Conjunto: “Foi importante a formalização da União, pois já fizemos as assembleias, divulgamos para a comunidade, fizemos algumas ações” (informação verbal)<sup>94</sup>. No relato do entrevistado, destaca-se a importância atribuída ao que ele aprende como “parcerias”, entendendo-as como estratégias no sentido de buscar informações sobre os direitos que lhes são conferidos e o aporte de políticas

<sup>92</sup> Informação fornecida por Franklin Cunha Santos, líder comunitário, motorista e presidente da União Comunitária de Moradores do Conjunto Roseana Sarney, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>93</sup> Informação fornecida por Franklin Cunha Santos, líder comunitário, motorista e presidente da União Comunitária de Moradores do Conjunto Roseana Sarney, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>94</sup> Informação fornecida por Franklin Cunha Santos, líder comunitário, motorista e presidente da União Comunitária de Moradores do Conjunto Roseana Sarney, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

públicas que possam concretizar tais direitos. Descreve, ainda, sobre alguns obstáculos no processo de mobilização popular e sobre estratégias que vêm sendo efetivadas pela União, visando estabelecer articulações internas e externas. São parcerias com pequenos empresários da área e representantes do poder público; criação de canais de comunicação para demonstrar potencialidades e fragilidades da comunidade, entre outras.

No entanto, em que pesem as iniciativas no sentido do reconhecimento dos moradores e moradoras como portadores/as de direitos, as condições estruturais do conjunto seguem críticas, indicativas de que dimensões da segregação socioespacial persistem na vida urbana produzida no Conjunto Roseana Sarney: ruas sem pavimentação, serviços de água e saneamento básico inconsistente, famílias em extrema fragilidade socioeconômica, dentre outros. No decorrer da entrevista, ao trazermos argumentações e questões relacionadas ao visível descompasso entre a realidade socioespacial dessa área e os direitos à moradia adequada e à cidade, o líder Franklin Cunha é assertivo ao afirmar que nem todos os direitos são concretizados, pois, de fato, apenas as avenidas têm asfaltamento. Alguns benefícios são acessados tendo por base relações pessoais ou articulações políticas nos âmbitos dos Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, ele afirma:

Tem regiões que são muito beneficiadas. Já para essa região aqui, a gente perde algumas coisas. Como líderes, estamos buscando saber quais os benefícios podem vir para a comunidade, pois em questão de sermos assistidos ainda está faltando muita coisa para nossa região (informação verbal)<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Informação fornecida por Franklin Cunha Santos, líder comunitário, motorista e presidente da União Comunitária de Moradores do Conjunto Roseana Sarney, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

Figura 32 – Ruas – Conjunto Roseana Sarney



Fonte: A autora (2022).

Ante as gritantes condições materiais de certas ruas do Conjunto Roseana Sarney, como as registradas nas fotografias apresentadas, argumentamos junto ao entrevistado sobre a relação que este, na condição de liderança, mantém, atualmente, com os representantes do poder público municipal. Segundo ele, alguns serviços têm sido ofertados de forma satisfatória, como a limpeza de áreas livres, principalmente nas proximidades da sede da União Comunitária. Relata ainda a articulação com serviços públicos ofertados na região, dando destaque ao posto de saúde que atende à região. Contudo, reconhece que ainda existem muitas deficiências no que diz respeito à garantia de acesso a vários direitos sociais. Ademais, na visão de Franklin Cunha, a reversão da ausência ou precariedade da infraestrutura urbana e o acesso a outros equipamentos e serviços que beneficiem a comunidade também dependem do grau de organização dos representantes, das articulações realizadas e do conhecimento sobre os serviços e benefícios públicos que o município oferta.

Tem serviços chegando na região que foi conseguido por organizações de moradores, mas já teve vereadores vindo mostrar o serviço, sem citar a comunidade, não cita as entidades, não cita os representantes comunitários. Nós que somos representantes é que conhecemos a realidade. Está faltando, aqui a gente perde muito, mas tem muitas áreas no município que são muito sofridas, como a zona rural, por exemplo. Precisa que a prefeita atenda nossas necessidades, não por política, mas por direitos na comunidade (informação verbal)<sup>96</sup>.

Logo, o exame da natureza dos desafios sociais, urbanos e político-institucionais singulares no Conjunto Roseana Sarney, mas profundamente universais na medida em que se encontram associados à Questão Urbana que acompanha o desenvolvimento da sociedade brasileira e, de modo particular, às dificuldades dos gestores públicos municipais na administração e controle da produção da vida urbana – formal e informal – em Paço do Lumiar, nos leva a afirmar que, nessas circunstâncias tão adversas à reprodução social, processos de segregação socioespacial se mostram objetivamente em ruas e moradias dessa área urbana do município.

#### • Residencial Zumbi dos Palmares

O Residencial Zumbi dos Palmares apresenta uma configuração sócio-histórica diferenciada de outras localidades da região. Em visita ao residencial, entrevistamos o sr. Antônio José dos Santos<sup>97</sup>, liderança atuante, que nos relatou sobre marcos e fatos que compõem a história de ocupação da área. No início dos anos 2000, um grupo de pessoas sem moradia própria ocupou residências recém-construídas na região do bairro Cohatrac V. Por se tratar de casas que já haviam sido vendidas, os ocupantes, mediante ação de reintegração de posse, foram obrigados a deixar as moradias.

O pessoal não tinha casa para morar e estava em construção o conjunto e se reuniram e começaram a invadir essas casas, que já tinham donos. Na época, era o governo José Reinaldo, e era muita gente. Teve muitos problemas, brigas, tiros. Mas como o pessoal estava unido, queriam mesmo

<sup>96</sup> Informação fornecida por Franklin Cunha Santos, líder comunitário, motorista e presidente da União Comunitária de Moradores do Conjunto Roseana Sarney, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>97</sup> Presidente do Centro Comunitário do Zumbi dos Palmares, entidade parceira da Associação de Moradores do Residencial. O entrevistado tem 55 anos, é contador, morador do bairro há 20 anos, aproximadamente (APÊNDICE A).

moradias. O pessoal estava disposto a brigar mesmo. Dispostos a dar sua própria vida pela comunidade (informação verbal)<sup>98</sup>.

Mesmo em face dos graves conflitos envolvidos nessa experiência, os ocupantes se organizaram coletivamente e exigiram do Estado medidas que atendessem à imperativa necessidade de um espaço para morar de homens e mulheres em luta obstinada pela moradia própria. Nesse ínterim, o governo estadual, à época, propôs aos demandantes o planejamento e construção de moradias populares com financiamento de recursos públicos. “Então, chegou ao conhecimento do governo e essa área (onde é localizado o Residencial hoje) era uma área do governo que não era habitada, então fizeram um acordo, que os invasores saíssem da área, em troca dessa comunidade aqui” (informação verbal)<sup>99</sup>. As moradias foram construídas no âmbito do Programa Habitar Brasil<sup>100</sup>, que fornecia os materiais de construção e garantia a presença de uma empresa privada para realizar as obras. A liderança informou ainda que foram projetadas 198 casas, seguindo padrões do projeto – casas com 1 sala, 1 quarto, banheiro e cozinha – divididas em 7 quadras, cada quadra com 28 casas.

---

<sup>98</sup> Informação fornecida por Antônio José dos Santos, contador, presidente do Centro Comunitário do Zumbi dos Palmares, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>99</sup> Informação fornecida por Antônio José dos Santos, contador, presidente do Centro Comunitário do Zumbi dos Palmares, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>100</sup> O Programa Habitar-Brasil/BID tinha como objetivo geral: a) contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas com renda mensal de até 3 salários mínimos, que residem em assentamentos subnormais, localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de Estados; estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, inclusive as institucionais, que os originam; e aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infraestrutura urbana do país. [...] As estratégias do programa se estruturam em: criação ou aperfeiçoamento dos instrumentos que permitam a regularização dos assentamentos subnormais, nas dimensões urbanística, institucional e ambiental; adequação das condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo; adequação dos padrões urbanísticos e administrativos às condições socioeconômicas da população de baixa renda, facilitando que o aumento da oferta habitacional se verifique dentro do marco legal; implantação de estratégias de controle e desestímulo à ocupação irregular de áreas e aperfeiçoamento da capacidade técnica das equipes do Município ou Distrito Federal, que atuam no setor”. (BRASIL, 2004, p. 10-11).

Figura 33 – Moradias – Residencial Zumbi dos Palmares



Fonte: A autora (2022).

Ainda de acordo com a liderança entrevistada, os/as beneficiários/as começaram a chegar à área no ano de 2002. No início, as condições de habitabilidade no Residencial Zumbi dos Palmares apresentavam-se marcadas pela precariedade: ausência de infraestrutura urbana, energia elétrica, água e saneamento básico, assim como profundamente vulnerável quanto à segurança das pessoas e domicílios, em face da expressiva incidência de episódios de roubos e tráfico de drogas, dentre outros. Diante desse dado recuperado pelo entrevistado, de desconfiança, medo e insegurança, achamos oportuno enfatizar que situações e questões próprias às políticas relativas à chamada violência urbana e à ordem pública guardam relações com muitos dos modos pelos quais se manifestam, no Brasil e no Maranhão, a criminalização e a segregação territorial da pobreza.

Retomando a reconstituição feita pelo entrevistado, alguns anos depois do início da formação do residencial como espaço de moradias urbanas, em decorrência da organização e pressão dos/as moradores/as, foram realizadas, por parte da gestão estadual, obras de pavimentação das ruas e avenidas do residencial, num período de 6 anos (2004 – 2009).

Atualmente, o residencial conta com, aproximadamente, 170 casas/famílias, pois “muitas casas foram abandonadas por causa da infraestrutura

das ruas, por ser longe, e por não ter condições de moradia adequada” (informação verbal)<sup>101</sup>.

Figura 34 – Vias de acesso ao Residencial Zumbi dos Palmares



Fonte: A autora (2022).

Ao discorrer sobre a mobilização e organização política, a liderança reforça que estas são práticas constantes, desde quando eram considerados “invasores” das casas do Cohatrac V. Ressalta ainda que todos os projetos executados para o deslocamento, bem como a construção de moradias decorreu da organização e participação de moradores/as, a partir dos projetos encaminhados ao governo estadual. A regularização fundiária dos imóveis, ocorrida no ano de 2018, também é destacada como importante conquista. Nos dias atuais, tanto a associação como o centro comunitário não recebem nenhum tipo de apoio, não

---

<sup>101</sup>Informação fornecida por Antônio José dos Santos, contador, presidente do Centro Comunitário do Zumbi dos Palmares, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.



possuem moradores associados, nem cobram taxas. Assim, em razão da falta de recursos próprios, enfrentam dificuldades em regularizar documentações exigidas para concorrer a editais de projetos que poderiam beneficiar o residencial.

Acredito que somos bem organizados. Porém, sempre em uma comunidade tem os contra. Marcam reuniões, mas a comunidade não participa ativamente. É preciso ter distribuição de alguma coisa para que venham nas reuniões. Por exemplo, cestas básicas, peixes e outros (informação verbal)<sup>102</sup>.

A reflexão do entrevistado sobre questões que atravessam as experiências de organização e participação no Residencial Zumbi dos Palmares também associa, corretamente, tais questões à situação de pobreza dos/as moradores/as, manifestada, inclusive, na valorização do recebimento de alimentos como estímulo à participação. Entretanto, também foram mencionadas potencialidades favoráveis à participação: grupos esportivos, ações sociais, coleta e distribuição de alimentos para famílias vulneráveis. Acredita, ainda, que ações e estratégias de mobilização e organização lideradas por associações de moradores, devidamente regulamentadas e documentadas, possuem grande força e inúmeras possibilidades de desenvolvimento.

O sr. Antônio José dos Santos também faz uma descrição crítica e drasticamente real da vida urbana, precária, desigual e segregada, que vem sendo produzida e vivenciada no Residencial Zumbi dos Palmares. Diz ele:

Nossa história aqui é muito sofridora. Cheguei a ver casas aqui ser trocadas por bicicletas, por gravadores. Por ser um lugar tão desvalorizado, ninguém queria morar. Hoje em dia, muitas casas estão fechadas, abandonadas pelos moradores. Muitos foram sorteados, porém já tinham casas em outros lugares. Acham aqui longe de tudo, só é mato, difícil de tudo. A comunidade tem situações de pessoas que, se tomar café, não almoça e se almoçar não janta, tem muita gente carente (informação verbal)<sup>103</sup>.

Por fim, sobre a gestão municipal, o líder comunitário é assertivo ao afirmar que as questões político partidárias são determinantes em Paço do Lumiar, principalmente em comunidades mais carentes. “Hoje em dia, tudo a política está na frente. Tem o lado bom e o lado ruim. Se você é do lado do prefeito, consegue tudo. Se é contra o prefeito, não consegue nada. Por exemplo, tem uma pauta na Câmara

<sup>102</sup>Informação fornecida por Antônio José dos Santos, contador, presidente do Centro Comunitário do Zumbi dos Palmares, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>103</sup>Informação fornecida por Antônio José dos Santos, contador, presidente do Centro Comunitário do Zumbi dos Palmares, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

de Vereadores para asfaltamento das avenidas, que estão piores. O projeto foi aprovado em abril de 2021, e até agora nada” (informação verbal)<sup>104</sup>. Relata, ademais, que o debate sobre atualização do Plano Diretor Municipal está em pauta, porém ainda não foram realizadas reuniões com as lideranças comunitárias. Entretanto, compreende a necessidade de articulação e participação dos moradores. Porém, os canais de comunicação com a gestão atual não têm dado resultados.

Acredito que a gestão segrega essa área sim, porque aqui em Paço do Lumiar é tudo dividido. Tipo, o Maiobão é centro comercial, enquanto a sede é lá no Iguaiá. Dizem que Paço do Lumiar tem dois Paços, o antigo e o novo (informação verbal)<sup>105</sup>.

Ao fim dessa espécie de memorialística da formação e configuração de 6 espaços de Paço do Lumiar considerados urbanos – Vila Eptácio Cafeteira, Residencial Jardim das Mercês, Conjunto Marly Abdalla 1, Conjunto Marly Abdalla 2, Conjunto Roseana Sarney e Residencial Zumbi dos Palmares –, verdadeiros “territórios da pobreza”, chamados idealmente de “comunidades”, é possível argumentar que, na produção da vida urbana que se desenvolve no interior de suas fronteiras, o município enfrenta questões de ordem política, econômica, social, cultural, ambiental, patrimonial, dentre outras.

Do ponto de vista do desenvolvimento humano-social e urbano, a constatação, além da precariedade habitacional, da ausência, escassez ou deterioração de itens como pavimentação de ruas, abastecimento de luz, canalização de água e esgoto, recolhimento de lixo, disponibilidade de sistemas viários e de transporte coletivo de passageiros, segurança pública, preservação ambiental e áreas públicas de lazer, dentre outros componentes da infraestrutura urbana e do direito à cidade, indica a pertinência da constatação de que a segregação socioespacial é uma das dimensões mais proeminentes da Questão Urbana que já se manifesta no município de Paço do Lumiar.

Por sua vez, a constatação de que experiências de mobilização e organização política de moradores/as integram a própria formação dos territórios em foco se mostra uma importante possibilidade de vocalização das demandas relativas

---

<sup>104</sup>Informação fornecida por Antônio José dos Santos, contador, presidente do Centro Comunitário do Zumbi dos Palmares, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>105</sup>Informação fornecida por Antônio José dos Santos, contador, presidente do Centro Comunitário do Zumbi dos Palmares, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

aos direitos à moradia e à cidade na cena e na agenda pública municipal. Nesse horizonte, o debate público sobre a atualização do PDM do município, em suas diversas frentes e arena, se põe, também, como um campo importante de possibilidades de discussão e proposição de ações que revertam a segregação socioespacial em Paço do Lumiar.

#### **4.3 Direito à cidade como norte do enfrentamento à segregação socioespacial:**

gestão local, “lideranças em ação” e os termos do debate na atualização do Plano Diretor de Paço do Lumiar

A exposição feita até aqui busca sustentar a argumentação de que os processos de segregação socioespacial resultam da confluência de um amplo e complexo leque de determinações pertinentes à sociabilidade capitalista, seus contornos particulares na sociedade brasileira, e ao tipo de urbanização peculiar a essa sociedade concreta, conforme explicitado nos fundamentos teórico-históricos desta Dissertação. Também integram esses fundamentos a compreensão de que o Estado brasileiro, em seus diferentes níveis governamentais, pelas prerrogativas que detém na constituição do urbano, e considerando a linguagem dos direitos constitucionais, pode contribuir de modo decisivo para a reversão de processos de segregação socioespacial em cidades brasileiras.

É nesse prisma teórico-analítico, reforçado pela importância que atribuímos ao Plano Diretor como instrumento de planejamento e ao governo municipal, dada a relevância do município no desenho federativo brasileiro, que, tomando Paço do Lumiar como um caso singular, abordamos, neste último item, alguns rumos do *poder local* no debate sobre a atualização do PDM, tendo como pressuposto o entendimento de que o direito à cidade deve se constituir uma referência fundamental nesse debate.

Ao tomarmos o Plano Diretor de Paço do Lumiar como uma das fontes de pesquisa para a demarcação de certas dimensões pertinentes à especificidade desse município na esfera da Ilha do Maranhão, mencionamos que este plano foi instituído por lei municipal no ano de 2006, estando em atraso quanto a sua atualização, visto que os planos diretores devem ser revistos, pelo menos, a cada dez anos, conforme definido no § 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade. Na compreensão desse atraso, muitos são os determinantes a serem identificados e

analisados. Afinal, trata-se do processo de formulação de uma lei municipal muito complexa, que se assemelha a um projeto de cidade, permeada por múltiplos interesses econômicos e políticos que se entrecruzam e, em muitas questões, se opõem.

Ademais, em face do dramático cenário dos processos de segregação socioespacial identificados nos espaços de moradia e motivadores da mobilização de moradores/as na Região da Vila Epitácio Cafeteira, a não atualização do PDM interpela o Poder Executivo Municipal quanto ao descumprimento de uma competência administrativa que lhe é constitucionalmente assegurada e o abandono de uma lei fundamental na orientação das formas de intervenção da gestão local. Tal atraso também interroga os movimentos de mobilização e organização em prol de melhorias urbanas, que, como já abordado, dependem de decisão política, planejamento, ordenamento e gestão urbanos.

Para levantar dados específicos sobre tal problemática na perspectiva de identificação de alguns parâmetros do debate sobre a atualização do PDM: estágio do processo de revisão; princípios e diretrizes; conhecimento da realidade social e urbana local; participação de lideranças de lutas sociais urbanas; impasses e constrangimentos político-institucionais; lugar do direito à cidade no debate em curso, dentre outros, realizamos:

- a) entrevistas com o representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanismo de Paço do Lumiar e com o atual presidente da Câmara Municipal. Houve tentativas de contatos visando à efetivação de entrevistas com representantes do Poder Judiciário, no órgão do Ministério Público da Comarca de Paço do Lumiar. No entanto, não obtivemos êxito. Cabe ressaltar, que o município não possui Conselhos de Políticas Públicas<sup>106</sup> que fiscalize, controle e/ou delibere sobre infraestrutura, urbanismo, moradias, transporte ou quaisquer outros temas relacionados ao campo das políticas públicas urbanas;
- b) entrevistas com participantes do grupo *Lideranças em Ação*,

---

<sup>106</sup>Identificamos na página oficial da Prefeitura de Paço do Lumiar (<https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/index.php>) referência ao Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paço do Lumiar (COMAPA), criado a partir da Lei nº 708, de 28 de setembro de 2017. Contudo, não existem informações sobre a composição, membros titulares ou agendas públicas relativas a este conselho.

- c) levantamentos em sites oficiais, documentos oficiais e materiais jornalísticos.

Dessa maneira, apresentamos a seguir o resultado desses movimentos de pesquisa que registra diversos recortes da vida urbana em Paço e indicações sobre os modos como representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim o grupo *Lideranças em Ação* apreende a produção da vida urbana, a administração pública municipal, a atualização do Plano Diretor e a cidade que desejam para o município de Paço do Lumiar.

### • A visão do Poder Executivo

A entrevista com o arquiteto Jorge José Rodrigues de Azevedo<sup>107</sup>, secretário adjunto de Urbanismo, setor vinculado à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanismo (SEMIU)<sup>108</sup>, da Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar, órgão executor de programas, projetos e serviços pertinentes à política urbana do município, mostra-se relevante e instrutiva, considerando as competências específicas dessa secretaria, dentre as quais destacamos:

- I – a promoção e execução, em articulação com os órgãos competentes da Prefeitura, da programação, elaboração, orçamentação e controle da execução de projetos de obras públicas municipais;
- II – a construção de obras, equipamentos públicos e mobiliários urbanos, em geral;
- III – a construção e pavimentação de vias urbanas e logradouros e respectivas redes de drenagem pluvial;
- IV – a manutenção e conservação de vias urbanas, redes de drenagem, praças, monumentos, parques e jardins e demais logradouros públicos, em articulação com a Secretaria do Ambiente;
- [...]
- VII – o controle e a fiscalização das obras públicas contratadas a terceiros;
- IX – a manutenção e atualização dos arquivos de projetos das obras públicas sob a responsabilidade da Secretaria;
- XII – a coordenação de Fiscalização Urbanística;
- XIII – a formulação, coordenação e execução de políticas, planos diretores e programas de desenvolvimento urbano para o Município;
- [...]
- XV – a promoção de estudos, formulação de políticas, desenvolvimento de programas e gerenciamento de projetos voltados para a habitação de

<sup>107</sup> O secretário adjunto Jorge Azevedo tem 66 anos e é arquiteto. Apresenta que a SEMIU foi reestruturada no ano de 2013. Concedeu entrevista no dia no dia 1º de dezembro de 2021 (APÊNDICE B).

<sup>108</sup> Secretaria implantada no dia 20 de março de 2013, com a função de planejar, implantar e implementar políticas setoriais de infraestrutura e urbanismo. Tem, desde 2018, como responsável pela pasta, Walburg Ribeiro Gonçalves Neto.

interesse social em consonância com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Segurança Alimentar;  
 XVI – a formulação de normas e instrumentos para regulação do uso e ocupação do espaço público e privado do Município, bem como a cooperação na execução de projetos e ações de regularização fundiária; [...]  
 XIX – a coordenação e promoção de estudos e planos para intervenções urbanísticas em áreas de interesse social, promovendo a fiscalização de sua execução e controlando o seu crescimento e expansão; [...]  
 XXII – a formulação, coordenação e execução das políticas e planos referentes aos serviços públicos urbanos, coleta e destinação de lixo, limpeza e conservação de espaços públicos, arborização, feiras livres e administração de cemitérios [...];  
 XXVI – a organização, apoio à contratação e execução dos serviços de limpeza e conservação de vias, praças, monumentos, parques e jardins e demais logradouros públicos [...];  
 XXX – a promoção, coordenação e contratação de estudos e projetos de investimento para a construção e melhoria de equipamentos urbanos e edificações públicas de grande porte;  
 XXXI – a participação na identificação de fontes de financiamento para os estudos e projetos de investimento em infraestrutura e de obras de grande porte e o acompanhamento de sua análise e aprovação junto às entidades envolvidas [...];  
 XXXIV – promover a regularização fundiária de terras públicas, com o objetivo de proteger e contribuir para a inclusão e promoção social dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e exclusão social; [...] (PAÇO DO LUMIAR, 2022).

A consideração dessas atribuições permite perceber a presença de quatro grandes temas que guardam relação direta com a linha de problematização e análise desta Dissertação. São eles:

- a) estudos, formulação de políticas, desenvolvimento de programas e gerenciamento de projetos voltados para a habitação de interesse social;
- b) estudos e planos para intervenções urbanísticas em áreas de interesse social, promovendo a fiscalização de sua execução e controlando o seu crescimento e expansão;
- c) regularização fundiária de terras públicas, com o objetivo de proteger e contribuir para a inclusão e promoção social dos segmentos populacionais; vulnerabilizados pela pobreza e exclusão social;
- d) formulação, coordenação e execução de políticas, planos diretores e programas de desenvolvimento urbano para o Município.

Com essas indicações, na entrevista realizada com o secretário adjunto da SEMIU, buscamos, inicialmente, identificar a visão desse gestor municipal sobre a produção da vida urbana em Paço do Lumiar. A abordagem do tema feita pelo entrevistado nos consente destacar duas dimensões: uma associada à expansão de

atividades comerciais e instituições financeiras de cunho privado; outra ligada à expansão de ações de caráter governamental, como a construção de áreas de lazer, instituições educacionais e outras informação verbal)<sup>109</sup>.

A partir da pesquisa teórica e empírica que realizamos sobre a dinâmica urbana atual do município, que nos possibilitou identificar desigualdades e precariedades nos modos de morar e expressivos obstáculos no acesso a itens próprios ao direito à cidade, questionamos o secretário sobre como tem sido o trabalho de identificação na zona urbana do município<sup>110</sup>, tanto no que corresponde à contagem populacional, quanto na contagem e análise das moradias. O entrevistado informou sobre a realização de um trabalho minucioso de identificação, por meio de instrumentos cartográficos já existentes, bem como destacou a proposta de “elaboração de Mapa Cartográfico elaborado por instituição/empresa competente a ser contratada pela gestão atual através de licitação, onde será estabelecido um Centro de Informações Municipal que terá todo controle dos dados necessários ao Município” (informação verbal)<sup>111</sup>. Reforçou ainda que muitas informações sobre a composição populacional, territorial e geográfica do município são retiradas de sites de órgão de pesquisas oficiais de abrangência nacional, como IBGE e IPEA.

No tocante à imprescindibilidade do conhecimento da realidade como suporte ao gestor público de um órgão municipal com as atribuições da SEMIU, o secretário afirmou que existe um debate contínuo sobre as demandas da população de Paço do Lumiar, principalmente no que diz respeito às condições de vida urbana. Segundo ele, existem canais de discussões permanentes entre a gestão municipal e a sociedade civil para fins de solucionar todos os problemas emergentes do processo de urbanização prematura pelo qual o município tem passado nos últimos anos. Nesse âmbito, destaca, como ponto crucial para o fortalecimento dessas ações, a revisão e atualização do Plano Diretor Municipal. Conforme o secretário, a gestão municipal, por meio da SEMIU, está

---

<sup>109</sup> “As conquistas somente acontecem se houver envolvimento de toda sociedade. No entanto, em Paço ainda existe o domínio de algumas instituições não governamentais com forte influência, onde a população muitas das vezes é manipulada por determinados grupos, distorcendo todo contexto de desenvolvimento” (Informação fornecida por Jorge Azevedo, secretário adjunto da SEMIU, em Paço do Lumiar, MA, em 2021).

<sup>110</sup> Recordamos que, no atual PDM de Paço do Lumiar, o urbano é configurado através da demarcação de três zonas: Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), Zona de Urbanização Básica (ZUB) e Zona de Urbanização Intensa (ZUI).

<sup>111</sup> Informação fornecida por Jorge Azevedo, secretário adjunto da SEMIU, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

[...] em um processo de revisão do Plano Diretor do Município que proporcionará a todas as instituições e a população maior conhecimento de suas deficiências e seus problemas atuais. Com a revisão do Plano Diretor, acontecerão audiências participativas onde todos os temas e problemas urbanos serão discutidos e debatidos por temáticas (informação verbal)<sup>112</sup>.

Considerando as características distintas da zona urbana em formação em Paço do Lumiar, indagamos o secretário quanto à implementação de políticas públicas urbanas com a finalidade de reverter os processos de segregação socioespacial materializados, a exemplo da Região da Vila Epitácio Cafeteira, na ausência ou precariedade de componentes do meio urbano e de serviços como esgotamento sanitário, lixo e resíduos sólidos, abastecimento de água, pavimentação, ocupação desordenada, preservação ambiental, mobilidade, dentre outros. Em resposta, o entrevistado apontou, brevemente, programas, projetos e serviços realizados no bojo de políticas públicas como a Política de Assistência Social, a Política de Educação e outras que possuem, conjuntamente e intersetorialmente, o objetivo de manter o “equilíbrio das atividades urbanas e rurais de Paço do Lumiar” (informação verbal)<sup>113</sup>. Ressalta ainda o secretário as articulações institucionais entre a gestão municipal e o Poder Executivo estadual na busca da garantia de alocação de equipamentos como hospitais, obras públicas, feiras livres, dentre outros.

Retomando o diálogo sobre os documentos que legislam e orientam o planejamento e gestão urbanos em Paço do Lumiar, foi mencionada pelo entrevistado outra estratégia prevista a partir da revisão do Plano Diretor: a alteração na composição nas áreas de zoneamento<sup>114</sup>, mediante o estabelecimento de novo parcelamento do solo a partir de debates realizados com a sociedade civil. Nesse âmbito, conforme já mencionamos, o PDM em vigência apresenta áreas de zoneamento, porém, estas já se mostram bastante distanciadas do processo efetivo de urbanização, especialmente dos modos de ocupação da terra com fins da construção de moradia, em curso no município.

---

<sup>112</sup> Informação fornecida por Jorge Azevedo, secretário adjunto da SEMIU, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>113</sup> Informação fornecida por Jorge Azevedo, secretário adjunto da SEMIU, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>114</sup> Importante destacar que, até a presente data, não há legislações municipais que tratem especificamente de áreas de zoneamento no município. A única previsão legal está contida no Plano Diretor Municipal de 2006.



A exemplo dessa dinâmica, a figura a seguir ilustra a apropriação do território, ou o seu uso, através de uma ocupação ocorrida no ano de 2021, nos arredores da MA 204, em Paço do Lumiar, que, seguramente, não se encontra demarcada por nenhum instrumento de regulação e ocupação do solo municipal, tornando-se objeto de conflitos e litígios entre ocupantes e poder público.

Figura 35 – “Comunidade Sol Nascente” – Paço do Lumiar



Fonte: A autora (2021).

A territorialidade da “Comunidade Sol Nascente” pode ser retratada como uma pequena amostra da força das demandas pelo direito à moradia não acessado através das regras do mercado formal ou de políticas públicas de habitação e, ao mesmo passo, da urgência e necessária ação de atualização e regulamentação de áreas ocupadas, bem como de ações, programas, projetos e serviços que busquem analisar e intervir nos impactos da produção da vida urbana do município. Tomando por base essa ocupação, argumentamos junto ao secretário a existência de plano/proposta/instrumento do debate sobre a atualização do PDM e qual o lugar do direito à cidade nesse debate. Conforme o mesmo:

Esta formulação será consolidada no processo como um todo, pois a participação popular e institucional será fundamental neste debate de construção de uma nova cidade. A população será um ator de grande importância neste processo, pois a escuta da população determinará toda atuação do Poder Executivo (informação verbal)<sup>115</sup>.

Dessa forma, é possível perceber que o discurso do representante do poder público, ainda que registre preocupações com a produção da vida urbana em Paço do Lumiar e destaque a importância da participação coletiva, com possibilidade de

<sup>115</sup> Informação fornecida por Jorge Azevedo, secretário adjunto da SEMIU, em Paço do Lumiar, MA, em 14 de janeiro de 2022.

interferência enquanto poder nas definições da mais importante legislação municipal, apresenta propostas e estratégias visualizadas apenas em ações futuras. Tal constatação confirma o dado real de que os debates sobre a atualização do Plano Diretor com a sociedade civil ainda não fazem parte, de modo efetivo, do cenário público-político do município. Nesse cenário de grave atraso no debate sobre o PDM, cabe assinalar, no que diz respeito ao acesso ao direito à moradia e à emergência de processos de segregação socioespacial, que a atual gestão municipal tem exibido, com bastante frequência em suas mídias sociais e páginas oficiais da Prefeitura, a realização de ações de regularização fundiária de áreas localizadas na região da Vila Cafeteira. Muitas notícias oficiais divulgadas pela gestão municipal descrevem as ações do Poder Executivo como esforço do governo municipal no sentido de regularização fundiária de áreas ocupadas para fins de garantia de direitos dos moradores da região.

Figura 36 – Notícias sobre regularização fundiária de áreas urbanas de Paço do Lumiar



Fonte: Paço do Lumiar (2021b).

A prefeitura de Paço do Lumiar segue desenvolvendo a regularização fundiária de ocupações urbanas consolidadas, cumprindo a função social de direito à propriedade e ainda garantindo acessibilidade à terra legal e urbanizada para famílias de baixa renda. Na manhã desta quinta-feira, 16 de julho, a prefeita em exercício, Paula Azevedo (PcdoB), assinou as certidões de regularização fundiária das comunidades Lima Verde e Sol Nascente, que já serão encaminhadas para o cartório. Segundo a prefeita, o próximo passo será a entrega dos títulos [...].

Regularização fundiária é um dos meios para se garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito a cidades sustentáveis, democráticas e socialmente justas. Paço do Lumiar está de parabéns por se preocupar com tais demandas [...] (PAÇO DO LUMIAR, 2021).

Na nossa visão, a questão da regularização fundiária tem um papel instigante no debate sobre os direitos à moradia e à cidade no âmbito da Questão Urbana na particularidade brasileira e na especificidade de Paço do Lumiar. Como já pontuamos no texto desta Dissertação, na busca do enfrentamento da informalidade em cidades do Brasil, a regularização fundiária se solidificou como uma das diretrizes estratégicas da política urbana nacional, principalmente a partir da promulgação do Estatuto da Cidade. No Maranhão, o início da configuração de ações de regularização e urbanização de assentamentos precários de modo mais sistemático pode ser encontrado no município de São Luís nas gestões do prefeito Jackson Lago de 1989-1992, 1997-2000 e 2001-2002. Desde então, ações dessa natureza continuaram a integrar os planos do governo estadual do Maranhão, culminando no Governo Flavio Dino, a partir de 2015, com a instituição do Programa de Demarcação Urbanística para a Regularização Fundiária de Áreas Declaradas de Interesse Social. No presente, a formulação e concretização dessa dimensão da política pública de habitação no Maranhão é regida pela Lei Estadual nº 11.140/2019, que institui o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana no Maranhão (REURB/MA), com gestão e execução de competência da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID).

Numa perspectiva ampla, uma diversidade de discursos político-normativos em diferentes níveis governamentais do Estado brasileiro associa a política de regularização fundiária a um leque de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, na nossa visão, a regularização fundiária, tal como vem se concretizando em cidades brasileiras e maranhenses, muitas vezes restrita à titulação patrimonial, apresenta limites como instrumento na garantia do pleno desenvolvimento urbano e dos direitos da população no tocante à moradia adequada e a cidade<sup>116</sup>. Em consequência, a despeito de possuírem algum

---

<sup>116</sup> A assertiva de Maricato baliza esse pensamento: esse conceito de “desenvolvimento” parece não passar pelo ambiente construído e, o que é mais impressionante, nem pela questão fundiária. Além da alienação decorrente da condição de dependência cultural, a máquina ideológica midiática também ocupa a função de um entorpecente das massas de baixa escolaridade. Daí usarmos frequentemente a expressão analfabetismo urbanístico ou geográfico para expressar essa ignorância predominante sobre a realidade e, em especial, a realidade do ambiente construído. (MARICATO, 2015, p. 20-21).

valor econômico, social e ideológico-cultural em relação ao acesso à “casa própria”, não revertem de modo substantivo os processos de segregação socioespacial. A regularização fundiária, ao se efetivar em assentamentos sem infraestrutura e serviços urbanos para os segmentos sociais que neles residem, por si só não elimina uma ambiência de risco e precariedade, logo, não garante a concretização do usufruto do direito à cidade.

### • A visão do Poder Legislativo

O Poder Legislativo em Paço do Lumiar é regulado por instrumentos jurídico-institucionais que tratam de suas competências e atribuições, a exemplo da Lei Orgânica Municipal<sup>117</sup> que firma regramentos jurídicos quanto à política urbana do município e o papel do Poder Legislativo nessa seara de atuação. Nessa lei, os fundamentos do papel da Câmara Municipal de Paço do Lumiar, no que corresponde à disposição de matérias que tratam da elaboração e atualização do Plano Diretor, assim como as competências do Poder Legislativo relacionado às políticas urbanas, encontram-se no Estatuto da Cidade, que define, no seu Art. 40:

§ 4º No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:  
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;  
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos [...] (BRASIL, 2001, p. 23).

São evidentes, portanto, as atribuições dos poderes executivo e legislativo na elaboração e atualização de documentos urbanísticos, a exemplo do Plano Diretor Municipal, que devem se mostrar consoantes ao perfil inovador e democrático nos modos do tratamento da questão urbana e na condução da gestão local previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Então, tendo como indicação as prerrogativas e competências do Poder Legislativo municipal, entrevistamos o sr. Fernando Muniz<sup>118</sup>, vereador eleito no último pleito

---

<sup>117</sup> Lei Orgânica Municipal – 0001/1997. Estado do Maranhão. Câmara Municipal de Paço do Lumiar – MA. (PAÇO DO LUMIAR, 1997).

<sup>118</sup> Fernando Antônio Braga Muniz, 42 anos, formado em Administração, vereador eleito em Paço do Lumiar, preside a Câmara Municipal desde 2019, tendo sido reeleito em 2021 para o mesmo cargo.

municipal e atual presidente da Câmara Municipal de Paço do Lumiar<sup>119</sup>. Sobre a produção da vida urbana e suas principais expressões no município de Paço do Lumiar, o entrevistado afirmou que observa significativo crescimento do município nos últimos 20 anos. Destaca nesse processo o número expressivo de ocupações de todas as naturezas, com demandas populacionais oriundas do próprio município e de outros que compõem a região metropolitana. Nesse sentido, inclusive, arriscou mencionar que 50% da população atual do município é formada por habitantes naturais de outras cidades do Maranhão e, especialmente, da capital, São Luís. Na abordagem que faz sobre o tema, recupera a presença do “mundo do rural” como uma das dimensões inerentes à especificidade de Paço do Lumiar. Diz ele:

São pessoas que chegam com costumes totalmente diferentes do nosso homem rural. Chegam com poder de convencimento, de luta, em busca de melhorias e já com culturas diferentes. O nosso povo já tem a cultura do poço no fundo do quintal, de molhar a planta, de andar de pés. Esse que chega de fora, chega cheio de exigências, quer água encanada, de asfalto, de escolas. Esse conflito de informações converge para dentro da Câmara, onde os conflitos são debatidos, dado seguimento e até providências, embora não seja uma responsabilidade nossa, pois somos a ponte para que as coisas aconteçam (informação verbal)<sup>120</sup>.

Por outro lado, no que diz respeito às ocupações de terras como forma de acesso ao direito à moradia, o entrevistado afirma que o Poder Legislativo municipal tem conhecimento sobre as áreas ocupadas de forma ilegal, situação que demanda, muitas vezes, ações interventivas desse Poder em parceria com o Poder Judiciário para fins de fiscalização das ações do Poder Executivo. Reforça que no cotidiano da vida municipal existe uma forte relação entre a população e a Câmara Municipal. Nesse prisma, é assertivo ao afirmar: “A sociedade luminense de raiz tem uma interação muito grande com a Câmara, em todos os aspectos, de produção, de convivência” (informação verbal)<sup>121</sup>.

Quanto aos meios que a Câmara Municipal tem fomentado para promover e incentivar o debate sobre os problemas urbanos e a efetivação de instrumentos urbanísticos em Paço do Lumiar, o entrevistado destacou as competências e

---

<sup>119</sup> Entrevista concedida no dia 10 de dezembro de 2021, no prédio da Câmara. No ato da entrevista, foi possível conhecer e manter contato com a equipe técnica do órgão, situação que fomentou um debate produtivo sobre o tema em questão. Entrevista gravada com autorização escrita (APÊNDICE B).

<sup>120</sup> Informação fornecida por Fernando Muniz, presidente da Câmara Municipal, em Paço do Lumiar, MA, em 10 de dezembro de 2021.

<sup>121</sup> Informação fornecida por Fernando Muniz, presidente da Câmara Municipal, em Paço do Lumiar, MA, em 10 de dezembro de 2021.

atribuições desse órgão legislativo e reforçou a diversidade de representantes parlamentares considerando que são provenientes de áreas rurais e urbanas do município. Essa representatividade, na visão do entrevistado, constitui-se um ponto positivo, na medida em que comunidades, bairros e ocupações, inclusive movimentos sociais, se encontram representados no corpo legislativo<sup>122</sup>.

No que consiste aos debates e proposições de projetos de lei ou instrumentos referentes à política urbana, como o Plano Diretor Municipal, o entrevistado afirma:

O Plano Diretor tem o prazo de dez anos para ser revisado, e não foi feito isso na época, já tiveram algumas emendas e a Câmara já, por várias vezes, na gestão passada, de Domingos Dutra<sup>123</sup>, houve um pedido muito grande. A Câmara tentou trazer, iniciar esse movimento. Chegaram a ser realizadas algumas reuniões com o Executivo nesse sentido, mas não foram avante” (informação verbal)<sup>124</sup>.

Na gestão atual, num contexto de novas mediações institucionais e políticas, considerando que as eleições municipais ainda podem ser consideradas recentes, pois ocorreram no final de 2020, e inéditas (se desenvolveram em meio à grave crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19), o entrevistado compreende que foram efetivadas algumas por parte do Poder Executivo, percepção que se coaduna com a fala do secretário adjunto da SEMIU. Contudo, segundo os dados colhidos no trabalho de pesquisa que embasa a elaboração desta Dissertação, ainda não há nenhuma comissão formada no Poder Legislativo na perspectiva de debater e encaminhar a pauta de atualização do Plano Diretor, a despeito do reconhecimento da necessidade de regulamentação do uso e ocupação solo, pois “há diferenças muito grande de valores, o uso e ocupação do nosso solo tem definições bastante equivocadas, com valores totalmente diferentes, principalmente entre moradores de áreas rurais e áreas urbanas” (informação verbal)<sup>125</sup>.

Quanto às articulações institucionais promovidas pela Câmara Municipal, na fala do entrevistado se sobressai a relação amistosa entre os poderes e a

---

<sup>122</sup> Atualmente, a Câmara Municipal de Paço do Lumiar conta com 19 vereadores eleitos para o pleito de 2021-2024. Desse quantitativo, segundo informações disponíveis no próprio site oficial do órgão, apenas uma das representantes é oriunda da região da Vila Epiácio Cafeteira.

<sup>123</sup> Gestor municipal no período compreendido entre 2017 – 2019. Afastado do cargo por licença médica.

<sup>124</sup> Informação fornecida por Fernando Muniz, Presidente da Câmara Municipal, em Paço do Lumiar, MA, em 10 de dezembro de 2021.

<sup>125</sup> Informação fornecida por Fernando Muniz, Presidente da Câmara Municipal, em Paço do Lumiar, MA, em 10 de dezembro de 2021.

promoção de debates internos visando à discussão sobre instrumentos urbanísticos. No que condiz a possibilidades de reversão de processos de segregação socioespacial, que expressam a difusão da pobreza e a negação do direito à moradia adequada e à cidade no território municipal, o entrevistado deixa claro o reconhecimento de problemáticas emergentes da urbanização e as associa, em grande medida, ao atraso na atualização do PDM. Diz ele:

Os problemas estão muito vivos por conta da não atualização do Plano Diretor porque temos muitos detalhes, conjuntos sendo construídos que precisam de normas, do uso e ocupação do solo, como lançar os esgotos sanitários, embora seja da área do meio ambiente, mas isso está ligado ao Plano Diretor, bem como a definição do tamanho dos lotes, pois o documento atual estabelece um tamanho mínimo que, ao pé da letra, não contempla o que já temos edificado (informação verbal)<sup>126</sup>.

O entrevistado afirma ainda que a Câmara Municipal possui dados sobre Paço do Lumiar que poderão auxiliar no processo de diagnóstico da realidade urbana do município. Destaca, nesse sentido, a existência de forma catalogada de dados relativos à metragem de lotes; pretensas alterações na Lei Orgânica Municipal; definições sobre delimitações de áreas urbanas e rurais, dentre outros. Porém, reforça que o debate sobre esse material deverá ser feito a partir de audiências públicas e de outros mecanismos garantidores da efetiva participação da sociedade civil.

As indicações presentes na visão do atual presidente da Câmara Municipal de Paço do Lumiar sobre a produção da vida urbana, o atraso na atualização do PDM e os processos de segregação socioespacial em curso no município permitem perceber uma tímida participação do Poder Legislativo nas discussões pertinentes ao planejamento e gestão urbanos. Assim, as propostas de debate sobre a atualização do Plano Diretor parecem ainda bem distantes das pautas discutidas no cotidiano das plenárias do Poder Legislativo de Paço do Lumiar. Apesar dessa realidade, percebemos certo interesse na atualização do PDM e disponibilidade de intervir em demandas urbanas, principalmente por reconhecer as problemáticas oriundas da urbanização precária e desigual que já se mostra de modo incontestável na dinâmica municipal. De todo modo, estamos em face de uma dinâmica político-institucional significativamente afastada das normativas e do conjunto de instrumentos de intervenção nos territórios urbanos

---

<sup>126</sup> Informação fornecida por Fernando Muniz, presidente da Câmara Municipal de Paço do Lumiar, MA, em 10 de dezembro de 2021.

oferecidos para os municípios brasileiros pelo Estatuto da Cidade na perspectiva da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes dos processos de urbanização, como forma de reduzir as desigualdades e a segregação socioespacial.

#### • A visão do Poder Judiciário

A demarcação da visão do Poder Judiciário sobre a produção da vida urbana, o atraso na atualização do PDM, o lugar desse poder no campo das políticas públicas urbanas e os processos de segregação socioespacial em curso no município de Paço do Lumiar devem ter por base a função específica desse poder, no sentido de garantir a efetivação dos direitos constitucionalmente definidos por parte do Estado brasileiro. Nesse sentido, os instrumentos jurídico-institucionais definidos no Estatuto da Cidade, apoiados em diretrizes quanto à função social da cidade e da propriedade urbana, são ferramentas de planejamento e gestão de políticas urbanas, mas também são garantias legais que precisam ser cumpridas. No caso específico do Plano Diretor, um dos principais instrumentos do planejamento municipal, o Poder Judiciário tem o papel de fiscalizar a sua efetividade e seu processo de elaboração e atualização, assim como pode atuar no processo de garantias da efetiva participação popular nos termos da gestão democrática, outro princípio inserido no Estatuto da Cidade.

Na especificidade do município de Paço do Lumiar, o órgão do Poder Judiciário que tem atuado mais diretamente nos debates relacionados à vida urbana é o Ministério Público (MP)<sup>127</sup>. Nesse campo, cabe ressaltar que as competências do MP estão dispostas em regramentos jurídicos, dentre os quais destaca-se a função de fiscalização de ações do Executivo no cumprimento de interesses sociais, bem como a

[...] adoção de providências extrajudiciais e judiciais necessárias para implementar nos âmbitos municipais os Códigos de Posturas, Conselhos da Cidade, Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Planos Diretores, além de Planos, Programas e Projetos de Desenvolvimento Urbano. (COSTA, 2016, p. 43).

---

<sup>127</sup> A sede do Ministério Público foi inaugurada em setembro de 2015 para comportar a 4ª Promotoria de Justiça de Paço do Lumiar, sendo gerida pela promotora Nádia Veloso Cerqueira. Voltamos a ressaltar que foram realizadas várias tentativas de contato com o órgão para fins de entrevistar a promotora sra. Nadja Veloso. Contudo, não obtivemos sucesso.



Com essa compreensão sobre as competências do Poder Judiciário, especialmente as atinentes ao MP, buscamos informações acerca das medidas que este órgão vem tomando quanto ao acompanhamento das formulações e atualizações obrigatórias da legislação municipal e instrumentos de planejamento e gestão urbanos, a exemplo do Plano Diretor Municipal. Foi possível constatar, em algumas notícias veiculadas no site oficial do órgão que, no ano de 2018, a atualização do PDM foi tema/questão abordada pela Promotoria do município, deixando evidente a preocupação do MP em cumprir, em consonância com suas atribuições estatais e públicas, a defesa dos interesses sociais da população luminense. Nesse ano, mais precisamente no mês de agosto, a promotora responsável pela Vara de Interesses Difusos e Coletivos, sra. Nadja Veloso, notificou o então prefeito Domingos Dutra a prestar informações sobre a possível omissão da gestão municipal no que concerne à atualização do Plano Diretor. A nota traz apontamentos da jurista, na qual afirma:

Vários instrumentos urbanísticos previstos no plano são normas sem vida, já que permanecem sem a devida regulamentação, inferindo-se daí que a administração do uso e ocupação do território luminense vem ocorrendo sem obediência aos preceitos constitucionais e ao Estatuto da Cidade [...] além da falta de regulamentação e de revisão do Plano Diretor, Paço do Lumiar continua sem Lei de Zoneamento Urbano, ao mesmo tempo em que a administração municipal autoriza atividades sem nenhum critério legal, a exemplo de fábricas e indústrias em áreas não industriais, edificações em zonas especiais de preservação ambiental, torres e linhas de transmissão de energia elétrica em áreas que não são de uso especial. (NADJA VELOSO) (MARANHÃO, 2018).

Na perspectiva de fiscalização e cobrança do Executivo municipal referente ao atraso na atualização do PDM de Paço do Lumiar, registramos, ainda, uma medida judicial impetrada, também no ano de 2018, sob a forma de um mandado de injunção<sup>128</sup>. Trata-se de uma medida importante, no sentido de que coloca em foco e interroga a capacidade político-administrativa do município no cumprimento dos regramentos constitucionais, mediante a elaboração, implementação e monitoramento de leis e políticas públicas urbanas municipais. No entanto, tal medida ocasionou, à época, somente tímidas ações do Executivo Municipal, a exemplo do questionamento ao IBGE sobre o quantitativo populacional do município, ação judicial já comentada no texto desta Dissertação.

---

<sup>128</sup> Ação prevista na Constituição Federal de 1988 com fins de acionar o poder público sobre medidas que causem algum prejuízo à pessoa individual ou coletivamente, bem como omissão em efetivar legislações sobre o direito em questão.

Segundo informações oriundas dos meios de comunicação do MPMA, no ano de 2021, uma oficina intitulada o *Plano Diretor e Saneamento Pluvial*, no âmbito indica a preocupação do órgão com a temática e reforça a necessidade de revisão do Plano Diretor. Tal Oficina foi realizada de forma remota, tendo como participantes, além do MP, promotor e organizador da ação, integrantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo do município de Paço do Lumiar.

Conforme informações divulgadas em nota, como resultante da oficina realizada, a promotoria tem exigido do município ações concretas no tocante à atualização do documento. A nota afirma, ainda: “Após manifestação da 4ª Promotoria de Justiça de Paço do Lumiar, pedindo a atualização do instrumento, a Justiça obrigou o Município, em sentença transitada em julgado, a realizar o novo Plano Diretor, que atualmente está sendo discutido”. (MARANHÃO, 2021). Acrescenta-se a isso o fato de que o município apresenta várias problemáticas, em decorrência da falta de regulamentação do solo urbano e ações concretas de infraestrutura.

Tendo por base o resultado do levantamento documental sobre a visão do MPMA quanto ao atraso na atualização do PDM de Paço do Lumiar, podemos constatar, por meio de posicionamentos e ações, que há uma consistente preocupação com a gestão pública municipal e a sua capacidade político-institucional de fazer frente às demandas que lhe são dirigidas no tocante à formulação, à análise da atualização de instrumentos legais relacionados ao território e à vida urbana de Paço do Lumiar que possam: a) fomentar planos/ações/serviços com propósitos de reversão de processos de segregação socioespacial; b) contribuir para alterar o padrão de intervenção do Estado brasileiro na constituição do urbano historicamente excludente. No entanto, é importante ressaltar que, diante da ausência de regulação sobre os modos de apropriação e usos do território municipal num quadro nacional de clara regressividade no campo das proposições do Estatuto da Cidade, tais medidas estão muito aquém das necessidades objetivas e urgentes dos habitantes do município, que aguardam por resultados efetivos desde o ano de 2016, quando o atual PDM deixou de ter validade jurídico-institucional, por estar desatualizado.

O breve levantamento sobre elementos indicativos da visão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sobre a produção da vida urbana, enfatizando o atraso da revisão do PDM, em Paço do Lumiar, nos permite pontuar, no que se liga

às práticas político-institucionais e técnico-administrativas, a preponderância da realização de debates no interior de “paredes” institucionais. De maneira concreta, entre esses diferentes sujeitos/protagonistas da cena urbana, não conseguimos mensurar nenhuma ação sinalizadora de práticas de planejamento e gestão municipal convergentes à priorização e consolidação da entrada dos temas da produção urbana (precária e desigual) e da revisão do PDM na agenda política do município.

Essa grave e inquietante constatação nos levou a buscar conhecer como moradores e moradoras de Paço do Lumiar, organizados/as politicamente, compreendem e enfrentam a ausência, omissão ou limites da gestão local em assuntos cruciais e provocadores de questionamentos quanto a capacidade do poder municipal em gerir a “coisa pública”. Nessa busca, encontramos o grupo *Lideranças em Ação*.

#### • **A visão do grupo *Lideranças em Ação***

O padrão heterogêneo de exclusão/inclusão intraurbana, indicativo da negação dos direitos à moradia digna e à cidade, assim como a mobilização e organização política dos moradores frente a tal negação evidenciam-se com densidade empírica para o aprofundamento dos estudos sobre expressões, contradições e desafios pertinentes à relação entre a produção da vida urbana e processos de segregação socioespacial no município de Paço do Lumiar.

De fato, na tessitura da vida urbana e da ação política também já se mostra, na especificidade de Paço do Lumiar, a força da consciência coletiva emergindo na luta pela conquista da moradia adequada e da cidade. No ano de 2020, a criação de um grupo intitulado *Lideranças em Ação* começou a erguer um marco na trajetória de como os/as moradores/as lidam com o empobrecimento pela multiplicação de questões decorrentes da urbanização que, na sua gênese, já reproduz uma dimensão inerente à formação das cidades brasileiras, a desigualdade socioespacial. Formado por representantes/lideranças da Região da Vila Eptácio Cafeteira, esse grupo pretende mobilizar e organizar habitantes da região na perspectiva de construir e planejar estratégias para a conquista do direito à cidade.

O eixo da análise centra-se agora na experiência político-organizativa de sujeitos sociais coletivos que contribuem para a produção da vida urbana e

enfrentamento de expressões da Questão Urbana e são formados por participantes que, para além da sua inserção nas relações de trabalho e modos efetivos do morar, se voltam, a partir de suas condições de vida, trajetórias pessoais e visões de mundo, para a ação coletiva. Com base nessas premissas, e tendo como referência da análise o *Lideranças em Ação*, realizamos entrevistas com dois representantes desse grupo, o sr. Manoel Lacerda da Silva Filho<sup>129</sup> e o sr. Sebastião Pereira da Silva<sup>130</sup>. O grupo em questão foi criado no ano de 2021, tendo como motivação questões emergenciais que sempre inquietaram as lideranças região da Vila Eptácio Cafeteira. Segundo define o Sr. Sebastião Pereira da Silva:

O grupo *Lideranças em Ação* é um movimento livre e independente, formado por lideranças de bairros. Os participantes são presidentes de Associações, União de Moradores, Centro Comunitário e igrejas católicas e evangélicas [...] Essas lideranças comunitárias buscam através da representação coletiva dos bairros que formam a área da Vila Eptácio Cafeteira reivindicar por melhorias para a região, como: Infraestrutura, Educação, Segurança, Saúde, Lazer, Transporte, Assistência ao idoso, à criança e ao adolescente, Segurança Pública, etc. (informação verbal)<sup>131</sup>.

Atualmente, o grupo conta com representantes de 8 (oito) bairros e comunidades e segue fazendo articulações com outras lideranças da Região da Vila Eptácio Cafeteira, buscando fortalecer e expandir o movimento popular. Os representantes entrevistados, ao serem questionados sobre a motivação para a criação do grupo, apontaram:

Ao longo do tempo, estas lideranças vêm lutando incansavelmente na busca de assegurar direitos. Esta região é predominantemente formada por conjuntos populares construídos cerca de 20 anos atrás. Foram feitos de lutas por moradias populares, todos construídos através de mutirões, algo que demonstra o fortalecimento e empoderamento popular. Em 2016, tivemos outro marco na luta por moradia, desta vez por Regularização Fundiária, à qual nos juntamos para buscar, junto ao Estado, a regularização Fundiária de nossas moradias, culminado na regularização das mesmas e com a regularização consolidamos o grupo *Lideranças em Ação em Paço do Lumiar* (informação verbal)<sup>132</sup>.

<sup>129</sup> Entrevista realizada no dia 3 de janeiro de 2022, por meios digitais. O representante tem 41 anos, é professor, atualmente está desempregado, reside no Residencial Jardim das Mercês há 9 anos e, desde então, atua como liderança no residencial (APÊNDICE A).

<sup>130</sup> Entrevista realizada no dia 14 de janeiro de 2022, por meios digitais. O representante tem 43 anos, trabalha como instrutor de trânsito, reside no Conjunto Marly Abdalla I e há 16 anos atua como liderança na Associação de Moradores do conjunto (APÊNDICE A).

<sup>131</sup> Informação concedida por Sebastião Pereira, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>132</sup> Informação concedida por Manoel Lacerda, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 3 de janeiro de 2022.

Como já abordado, ao tratarmos dos espaços de moradia assentados na região da Vila Epitácio Cafeteira, experiências de mobilização e organização de moradores/as encontram-se enraizadas na própria origem desses espaços e, depois, seguiram acompanhando o enfrentamento dos desafios postos pelas mudanças e demandas no âmbito de dinâmicas marcadas pela precariedade habitacional e processos de segregação socioespacial. Expressões, em grande medida, das relações e contradições que comportam a aceleração da produção da vida social urbana na especificidade de Paço do Lumiar. Sintetiza essa vivência a experiência organizativa na luta por moradia e pela regularização fundiária, que, ganhando corpo a partir dos anos 2010, culminou, no ano de 2016, quando todas as comunidades e bairros, que, atualmente, tem representantes no grupo *Lideranças em Ação*, conseguiram ser reconhecidas e regularizadas.

Nesse percurso, o referido grupo vem se consolidando, tendo como um dos seus fundamentos a compreensão coletiva de que a formação e o empoderamento das lideranças como porta-vozes dos/as demais moradores/as são ferramentas de conhecimento e de poder popular que precisam ser cotidianamente fortalecidas. Nesses termos, Sebastião Pereira da Silva reforça o objetivo do grupo: “Buscar o empoderamento das comunidades através da união de seus líderes, fazendo com que as pessoas possam entender o tamanho do poder que elas têm nas mãos, através da formação política para as lideranças e a luta por direitos básicos” (informação verbal)<sup>133</sup>. Nessa compreensão, fica claro que a formação política é vista como instrumento importante para a capacitação de lideranças na luta por melhores condições de vida urbana no município de Paço do Lumiar.

No tocante à compreensão dos líderes entrevistados sobre dinâmicas e relações entre a vida urbana e a configuração de processos de segregação socioespacial em Paço do Lumiar, ambos são assertivos ao afirmar que estes fenômenos são históricos no município e possuem contornos particulares e bastante contraditórios. O depoimento do líder Manoel Lacerda, a seguir apresentado, retrata dimensões do padrão peculiar do confinamento dos segmentos sociais empobrecidos da classe trabalhadora em cidades brasileiras e maranhenses. No caso de Paço do Lumiar, nos modos como foram construídos os espaços urbanos

---

<sup>133</sup> Informação concedida por Sebastião Pereira, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 14 de janeiro de 2022.

de moradia na Região da Vila Eptácio Cafeteira, se mesclam a luta pela moradia, questões étnico-raciais e a segregação socioespacial, processos que dramaticamente se desenvolvem, guardando significativas relações com a singularidade da formação de cada território, mas sempre acentuando expressões da Questão Urbana.

Vivemos a segregação socioespacial muito latente na vida dos moradores destas comunidades. Estas comunidades são oriundas de movimentos por moradias na Região Metropolitana de São Luís, como, por exemplo, o bairro Zumbi dos Palmares, que foram invasores retirados das casas construídas no Cohatrac em São Luís e alocados no atual Zumbi dos Palmares, comunidade predominantemente de negros. O Conjunto Roseana Sarney, que foi construído pelo Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, também construída em formato de mutirão. Este breve histórico nos mostra a fundação destes quetos, construídos distante, na época, da civilização” (informação verbal)<sup>134</sup>.

O entrevistado Manoel Lacerda afirma que, com o decorrer do tempo, o avanço na construção de moradias, de comércios, de pequenos empreendimentos e da presença de organizações populares, os espaços vazios foram sendo preenchidos, chegando à Região da Vila Eptácio Cafeteira, atualmente, a ser considerada uma das regiões que mais cresceu em Paço do Lumiar. Entretanto, afirma que esse “crescimento” se deu com pouca ou quase nenhuma interferência do poder público municipal e estadual:

Sem oferta de equipamentos públicos como escolas, creches, hospitais, praças, áreas de lazer, serviços de infraestruturas e saneamento básico, sem coleta de lixo adequada, com altos índices de violência, predomínio de tráfico de entorpecentes, exploração sexual de menores, e outras problemáticas (informação verbal)<sup>135</sup>.

Desse modo, o entrevistado descreve a dinâmica da vida urbana na área em tela, que é peculiar às periferias urbanas brasileiras: destituídas de infraestrutura social e violentas. Por essas razões, não acredita na efetividade do direito à cidade nem mesmo em processos de reversão da segregação socioespacial, pois não percebe apoio do poder público à região, apoio que julga ser de extrema importância para o desenvolvimento de uma urbanização sem segregação.

A presença e dimensão dessas ações excludentes, que denegam a ideia do direito à cidade e mostram a continuidade entre várias problemáticas

<sup>134</sup> Informação concedida por Manoel Lacerda, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 3 de janeiro de 2022.

<sup>135</sup> Informação concedida por Manoel Lacerda, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 3 de janeiro de 2022.

conformadoras da Questão Urbana, também reverberam no depoimento de Sebastião Pereira da Silva. Diz ele:

A grande maioria das nossas comunidades nasceu devido à enorme segregação socioespacial que ainda existe, infelizmente, em todo o território e por isso houve uma grande luta por “moradias” com o objetivo de tentar diminuir essa segregação, o Estado patrocinou o material e os próprios moradores foram construindo suas casas. Assim, vários conjuntos foram feitos para “alojar” as pessoas. O direito à cidade ficou só no papel e nos tijolos. Só em 2016, começou a regularização fundiária de algumas comunidades, por parte do Governo do Estado. Este é o grande marco até agora, nada mais além disso. Lutamos para que um dia possamos aproximar dos direitos à saúde, educação, lazer, infraestrutura de qualidade, etc. (informação verbal)<sup>136</sup>.

Os dois entrevistados demonstram em suas falas a compreensão das demandas urbanas mais urgentes na Região da Vila Epitácio Cafeteira, destacando como agravante o fato de que não são demandas novas. São frutos do processo histórico da desigualdade social e precariedade na produção da vida urbana, que caracterizam o município de Paço do Lumiar. Quando, durante as entrevistas, destacamos aspectos relativos às condições de moradia e a degradação ambiental da área em foco, uma das lideranças argumentou:

Vivemos sem a intervenção do Estado nas situações precárias de muitas comunidades, trazendo assim mazelas com mais frequências às pessoas, muitas comunidades sequer sabem o que é saneamento básico. Isso traz um grande prejuízo a saúde humana e ao próprio meio ambiente (informação verbal)<sup>137</sup>.

Seguindo com a sua argumentação, orientado pelo panorama que traça entre antigas e novas questões, considera que, em face da acelerada e expressiva quantidade de habitações sendo construídas em condições precárias, a ausência de tratamento do esgoto, da preservação de áreas verdes e de políticas de recolhimento de lixo e resíduos sólidos, fazem da degradação ambiental uma realidade. Sob esse ângulo, acentua o entrevistado:

Uma outra situação, extremamente importante, é com relação aos conjuntos recém-construídos pelos programas ‘Minha Casa Minha Vida’ do Governo Federal, a falta de tratamento adequado para o depósito dos seus ‘dejetos’ e seus esgotos. O meio ambiente está pedindo socorro. Também nos preocupamos com os vários pontos de lixões a céu aberto. Isso traz grandes preocupações ao movimento, que tem feito várias solicitações ao

---

<sup>136</sup> Informação concedida por Sebastião Pereira, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>137</sup> Informação concedida por Sebastião Pereira, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 14 de janeiro de 2022.

poder público para que resolva. Infelizmente, sem sucesso” (informação verbal)<sup>138</sup>.

A regularização fundiária e a não atualização de instrumentos de planejamento e gestão urbanos, no caso o PDM de Paço do Lumiar, são temas/questões que também integram o conjunto das ações e reivindicações organizadas do *Lideranças em Ação*. O entrevistado Manoel Lacerda Manoel aponta a regularização fundiária, ainda que tardia, como já destacado anteriormente, como um grande avanço e somente possível pela organização política das Uniões e Associações de Moradores da área e seu poder de pressão junto às autoridades públicas. Destaca, no presente, as articulações político-institucionais em torno da busca da garantia da participação popular no planejamento dos instrumentos urbanísticos:

[...] agora estamos buscando junto aos órgãos competentes que seja construído o Plano de Saneamento Básico Municipal, juntamente com a atualização do Plano Diretor municipal, onde possamos demarcar área de preservação ambiental e áreas institucionais, assim como um plano de saneamento básico, para termos uma área mais planejada e até das demandas dos moradores sem destruir a natureza, causando danos ao meio ambiente (informação verbal)<sup>139</sup>.

Tais estratégias de ação política, assim como o cotejamento de outras ações planejadas e executadas pelo grupo, são expressões singulares e indicativas de iniciativas populares de contestação, conexas ao que Holston (2013) chamou de *cidadania insurgente*, que, malgrado fluxos e refluxos, nunca deixaram de se mover nas periferias das cidades brasileiras e maranhenses. De modo específico, permite perceber a capacidade de articulação e de ação política que o grupo *Lideranças em Ação* possui. No entanto, é possível registrar, também, inúmeras tentativas de audiências com o poder público municipal, Executivo e Legislativo, por meio de ofícios ou documentos similares, na perspectiva de exigir a atualização de leis urbanísticas, como o Plano Diretor, que ainda não lograram êxito.

Ainda na esfera da relação do coletivo de moradores e moradoras representado no grupo *Lideranças em Ação* com o poder público municipal, as lideranças apontam alguns nós. O líder Sebastião Pereira ressalta que os canais de comunicação das lideranças com a gestão municipal anterior eram mais facilitados.

<sup>138</sup> Informação concedida por Sebastião Pereira, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>139</sup> Informação concedida por Manoel Lacerda, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 3 de janeiro de 2022.



“Atualmente, o diálogo não fluiu como gostaríamos que tivesse. Com a Câmara de Vereadores, no início, tivemos um bom diálogo. Porém, ultimamente, não conseguimos contatos com Casa Legislativa municipal” (informação verbal)<sup>140</sup>. De maneira semelhante, o entrevistado Manoel Lacerda destaca:

O movimento teve um diálogo abertos e muito produtivo na gestão anterior, algo que proporcionou a parceria entre Estado, Município e Comunidade para a Regularização Fundiária. Porém, na atual conjuntura da gestão atual, Paula Azevedo, não estamos tendo espaço para o diálogo. A mesma se recusa a receber e dialogar com o movimento, mas nós, enquanto movimento que busca as políticas públicas sociais, estamos abertos ao diálogo e solicitando, através de ofícios, que haja essa interação entre o movimento e a gestão municipal, pois, embora o Estado seja o órgão maior e um pouco mais distante que o município, temos mais acessibilidade do que o próprio município (informação verbal).<sup>141</sup>

Os entrevistados também assinalam contatos com o Legislativo Municipal e o Executivo Estadual no intuito da abertura do diálogo sobre questões e demandas urbanas da região da Vila Eptácio Cafeteira, destacando participação numa audiência na Câmara de Vereadores e outra, na qual foram recebidos pelo então vice-governador do estado.

Do ponto de vista das estratégias de organização e mobilização de moradores e moradoras, destacam-se ações políticas pontuais<sup>142</sup> e ações de caráter regular voltadas para ampliar a capacidade de articulação com outras forças sociais, principalmente aquelas inseridas no âmbito do poder público municipal, e aumentar o conhecimento, publicidade e denúncia nas redes sociais<sup>143</sup> sobre a negação do acesso a direitos sociais e urbanos na Região da Vila Eptácio Cafeteira.

Costumamos realizar reuniões mensais para discutir, estudar, planejar e deliberar ações. Promover formação ao grupo, dialogar com os órgãos competentes, como gestão municipal e estadual, Legislativo Municipal e Estadual. Visitar as áreas com maior vulnerabilidade, gravar vídeos e

<sup>140</sup> Informação concedida por Sebastião Pereira, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 14 de janeiro de 2022.

<sup>141</sup> Informação concedida por Manoel Lacerda, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 3 de janeiro de 2022.

<sup>142</sup> É importante ressaltar que, durante o período em que acompanhamos o trabalho do grupo *Lideranças em Ação*, muitos grupos político-partidários procuraram as lideranças com o objetivo de buscar estratégias de acesso aos/as moradores/as da Região da Vila Eptácio Cafeteira. Algumas ações se resumiram a falas em reuniões com abordagem de temas pontuais e outras culminaram com a entrega de cestas básicas, o que, devido ao momento pandêmico, foi visto como de extrema importância.

<sup>143</sup> O grupo *Lideranças em Ação* utiliza as redes sociais com o objetivo de divulgar as ações realizadas e como uma janela de denúncias dos agravos urbanos vivenciados pela população. A página oficial do grupo no Instagram se intitula @liderancaemacaooficial.

depoimento dos moradores e divulgar nas redes sociais como forma de denúncia (informação verbal)<sup>144</sup>.

As imagens a seguir, como partes que devem ser remetidas a uma totalidade, ilustram algumas ações políticas – reuniões, oficinas de capacitação, audiências – realizadas pelo grupo *Lideranças em Ação* no ano de 2021.

Figura 37 – Reuniões do grupo *Lideranças em Ação*



Fonte: A autora (2021).

<sup>144</sup> Informação concedida por Manoel Lacerda, representante do grupo “Lideranças em Ação”, em Paço do Lumiar, em 03 de janeiro de 2022.

Figura 38 – Oficina de formação política: Empoderamento Popular



Fonte: Lideranças em Ação (2021).

Figura 39 – Registro de audiência com representantes do Poder Legislativo municipal.



Fonte: Lideranças em Ação (2021).

Figura 40 – Registros de reuniões com representantes do Poder Executivo estadual



Fonte: Lideranças em Ação (2021).

A despeito das articulações e reuniões realizadas pelo grupo *Lideranças em Ação* junto aos poderes públicos, as lideranças são assertivas ao afirmar que as principais parcerias são oriundas do apoio popular dos/as moradores/as e de instituições da sociedade civil. “Nossos apoiadores são as entidades não governamentais dos bairros, como as associações, uniões e igrejas” (informação verbal)<sup>145</sup>. Destaca, ainda, que tal coletivo possui muitas potencialidades, pois é formado por pessoas que, além de viverem a realidade concreta do município, pois todos são moradores da área e enfrentam, cotidianamente. Também conta com profissionais capacitados em várias áreas profissionais e com lideranças com bastante experiência nas comunidades.

Nossas potencialidades são nossa força de vontade, a nossa união, e por ser um movimento com pessoas bastante instruídas da sociedade como professores, assistentes sociais, especialista em trânsito, lideranças religiosas e etc. (informação verbal)<sup>146</sup>.

Com relação aos obstáculos, as lideranças conseguem definir o processo de formação histórico-política do município como um grande entrave. Ranços históricos que impedem o crescimento da produção da vida urbana na região. Ressaltam que “a concepção política partidária está impregnada na mentalidade de

<sup>145</sup> Informação concedida por Manoel Lacerda, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 3 de janeiro de 2022.

<sup>146</sup> Informação concedida por Sebastião Pereira, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 14 de janeiro de 2022.

muitos de nossas lideranças, pois muitos ainda absorvem as lutas sociais com a concepção da velha política maquiavélica, onde quer pensar o individual e não o coletivo” (informação verbal)<sup>147</sup>. Reforçam:

Os nossos maiores obstáculos são a falta de confiança das pessoas em nossas lutas, muitos não dão crédito e acabam recorrendo à velha política partidária, esquecendo-se assim das lutas coletivas. Porém, acreditamos que um dia teremos um bem viver para todos (informação verbal)<sup>148</sup>.

Desse modo, pode-se afirmar que a principal conquista do grupo, até o presente momento, se encontra no fato de terem conseguido mobilizar e organizar lideranças da região da Vila Epitácio Cafeteira. Desse ponto de vista, a despeito das dificuldades, fragilidades e obstáculos, o grupo *Lideranças em Ação*, expressando relações sociais e políticas projetadas a partir dos espaços de moradia, se torna, no amplo campo das relações entre as lutas sociais e a vida urbana, um precursor no que tange a capacidade de mobilização e organização de representantes de uma região na busca de garantia de direitos sociais e dos princípios definidos no Estatuto da Cidade que se constituem como fundamentais à produção da vida urbana na especificidade de Paço do Lumiar.

---

<sup>147</sup> Informação concedida por Manoel Lacerda, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 3 de janeiro de 2022.

<sup>148</sup> Informação concedida por Sebastião Pereira, representante do grupo *Lideranças em Ação*, em Paço do Lumiar, em 14 de janeiro de 2022.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Dissertação ora apresentada, *PRODUÇÃO DA VIDA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: dinâmicas e desafios pertinentes ao município de Paço do Lumiar – Maranhão*, buscamos reconstituir analiticamente os modos pelos quais certas dimensões da produção da vida urbana, em cidades capitalistas, são determinantes e, ao mesmo passo, resultados da segregação socioespacial.

Na concretização dessa busca, certos pressupostos teórico-históricos e metodológicos se constituíram como fios condutores da análise, na medida em que apontam para a compreensão de que o desenvolvimento urbano é fundamental à ordem capitalista, em estágios diversos do seu desenvolvimento, mas, de modo necessário e contraditório, a vida urbana é usufruída de modo desigual pelas frações de classe que a produzem. O Estado, ao intervir na constituição do urbano, priorizando interesses do capital, consubstancia um campo privilegiado para se analisar as contradições presentes na efetivação de políticas públicas que concretizem a distribuição de direitos, notadamente o direito à cidade. Na particularidade brasileira, a reiteração e o agravamento da Questão Urbana, categoria teórico-histórica que abriga determinantes e mediações que movem as lutas sociais pelo direito à cidade, atesta o descumprimento de direitos constitucionais e a errática trajetória e configuração das políticas públicas urbanas e da gestão das cidades.

A tais pressupostos se junta o entendimento de que a Questão Urbana se conforma como expressão por excelência da Questão Social, a qual, por sua vez, manifesta, no Brasil, o caráter da sua formação sócio-histórica, na qual “[...] todas as heterogeneidades estruturais e as diversidades produtiva, urbana, social e ambiental estiveram subordinadas à lógica econômica da valorização fácil e rápida, isto é, de natureza imediatista, rentista e patrimonialista”. (BRANDÃO, 2010, p. 49).

Orientada por essas profundas determinações das formas de organização social e político-estatal na particularidade brasileira, que se demonstra sobre inúmeras faces, interferindo e moldando relações e dinâmicas nas cidades, mediadas por formas particulares de produção e consumo do espaço urbano e tendentes a tornar as próprias cidades em mercadorias, fortalecendo a negação de direitos (LIMA, 2020), nos debruçamos sobre a segregação socioespacial, considerando a inevitável condição de pertencimento desse processo à dinâmica da

cidade capitalista e as características específicas que este assume em uma realidade urbana em formação, a saber a vida urbana que está sendo produzida em Paço do Lumiar, município localizado no estado do Maranhão/Brasil. O exame de certas dimensões que conferem especificidade a esse município permitiu apreendê-lo como um recorte político-geográfico e político-institucional abrigando um singular universo urbano em formação em seus nexos históricos com o modo como a urbanização capitalista se manifesta no Brasil, no Maranhão e, especialmente, na Ilha do Maranhão.

A análise dos resultados da pesquisa, bem como da concepção analítica que desenvolvemos sobre a segregação socioespacial urbana, do ponto de vista teórico e empírico, nos levou ao aprofundamento da reflexão sobre o grave descompasso entre o discurso da lei e os processos históricos concretos encerrados na produção da vida urbana no Brasil e no Maranhão. Também reforçaram o reconhecimento da complexidade de questões e contradições presentes na relação entre a produção da vida urbana, direito à cidade e a segregação socioespacial. Tal conclusão convergiu para embasar a nossa visão de que não há como não atribuir importância às conquistas legais exaradas na CFB de 1988, no Estatuto da Cidade, em Planos Diretores e no conjunto de políticas públicas urbanas proposto a partir de 2003, no âmbito do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. No entanto, também nos levou a compreender que há como deixar de reconhecer que a questão urbana em cidades brasileiras não apresenta arrefecimento e avança o recuo do Estado brasileiro, por meio da concretização de preceitos conservadores, ultraliberais e autoritários. São preceitos que confrontam a visão da cidade como construção pública e denegam, de modo mais aprofundado, os direitos sociais presentes no discurso do atual constitucionalismo brasileiro. Sob esse prisma, consideramos a luta por direitos como moradia e infraestrutura urbana uma dimensão fundamental na busca de reversão dos processos de segregação socioespacial.

Tendo como norte a centralidade do nosso interesse de pesquisa – modos pelos quais certas dimensões da produção e a expansão da vida urbana, em cidades capitalistas, são determinantes e, ao mesmo passo, resultados da segregação socioespacial –, através do conhecimento mais aprofundado de certas regiões de Paço do Lumiar, mais precisamente a Região da Vila Epitácio Cafeteira, foi possível apreender a produção da vida urbana em distintas formas de expressão,

pequenos e grandes detalhes: nas moradias, nas vias e vielas, nas formas comerciais, nas condições estruturais e ambientais, na veloz e precária ocupação de terras, na especulação imobiliária, na rarefeita oferta de serviços e equipamentos públicos.

A reconstrução de aspectos da vida cotidiana de moradores e moradoras da Vila Epitácio Cafeteira forneceu, dentre outros, os seguintes subsídios à análise de processos de segregação socioespacial nos seguintes termos:

- 1) presença de moradias precárias e inadequadas;
- 2) presença de meios de transporte alternativo (vans e carrinhos lotação), situação indicativa da deficitária oferta de transporte público de massa;
- 3) diminuta alocação de equipamentos sociais referenciando políticas públicas básicas como educação e saúde;
- 4) ausência de espaços de lazer e/ou prática de esportes para crianças, jovens ou adultos;
- 5) limites na cobertura de saneamento básico e oferta de água potável;
- 6) presença de processos de especulação imobiliária assentados na disponibilidade de grandes extensões de terra e na oferta de terrenos vendidos a preços irrisórios para empresas privadas;
- 7) a ocupação desordenada de vazios territoriais, foco de constantes conflitos de terras.

O nosso esforço de leitura sobre contornos e rumos da vida urbana que estão em curso em Paço do Lumiar nos possibilitou descortinar elementos da formação territorial e político-institucional desse município, expressões variadas de desigualdade socioespacial, iniciativas de planejamento e gestão da cidade, bem como formas de organização política de munícipes na direção de alterar a sua exclusão da propriedade fundiária legal e as condições de habitação segregada, precária e alienada da legislação e planejamento urbanos. São expressões que se materializam em meio a paradoxos importantes, considerando que a dinâmica urbana emergente ainda se encontra influenciada pela formação rural do município e pelas formas pelas quais as políticas partidárias oligárquicas marcam sua história e incidem sobre a autonomia dos sujeitos sociais, seja individual ou coletivamente. Trata-se, portanto, de um panorama que reúne grandes dificuldades e desafios para que se realize o desenvolvimento urbano sob indicadores de qualidade de vida, autonomia, equidade e de acesso igualitário ao direito à cidade.



Conforme este estudo dissertativo demonstrou, em Paço do Lumiar, segundo estatísticas oficiais, um contingente populacional crescente, alcançando aproximadamente 150.000, vive no município, o que o coloca em um patamar de área de grande porte em face da implantação e implementação de políticas públicas, por exemplo. Isto significa a necessidade de mobilizar recursos financeiros, estruturas administrativas e técnicos especializados para o planejamento e execução de programas, projetos e serviços que possam desvincular o município das condições de dependência da gestão executiva estadual. Essa condição torna a relação entre o quesito quantitativo e o grau de urbanização do território municipal um campo fundamental de reflexão e desafios para a gestão pública municipal.

Nesse sentido, damos destaque ao fato de que estamos lidando com um município que se reconhece com abrigando uma vida urbana em expansão. Contudo, não conta com legislações, planos, programas ou projetos que regulem esse processo. O Plano Diretor Municipal de 2006 não comporta as novas configurações espaciais do município, o que representa um grande entrave para a garantia de acesso a direitos. As zonas de interesse social, contempladas no plano, não possuem regulamentação, devido à inexistência de uma legislação específica para tratar das condições reais dessas áreas. Outros planos referentes às condições ambientais como descarte de resíduos sólidos, regulação e ocupação do solo, políticas urbanas, de mobilidade e transporte e outras questões, se existem, não estão publicizados; se são implantados, não contam com a participação popular.

Ao captarmos alguns elementos da visão do poder público, priorizando aspectos da relação entre a cidadania e o acesso a direitos sociais e urbanos, evidenciamos que a atualização do Plano Diretor municipal é um debate irrelevante, pelo menos nas últimas gestões governamentais. O que existe, de concreto, são perspectivas de ações que visam iniciar o debate, a despeito do reconhecimento de que o município cresce, vertiginosamente, mas esta não parece ser uma discussão prioritária. Percebemos isso, ao atribuirmos relevância ao fato de que a região estudada empiricamente, formada por áreas ocupadas desde a década de 1990, somente obteve a regularização fundiário-cartorial entre os anos de 2016-2018. Registramos, nesse sentido, que, consoante a política de habitação nacional e estadual, a bandeira da regularização fundiária é muito difundida pela gestão atual, como um instrumento de urbanização e garantias de direitos à vida urbana.

Os Poderes Legislativo e Judiciário, dentro de suas competências, parecem tentar iniciar as discussões sobre demandas afetas à urbanização no município, porém, não ultrapassam os limites de suas atribuições e parecem sempre reportar as responsabilidades ao Poder Executivo. Outra problemática importante diz respeito à ausência de um Conselho Municipal que participe/delibere/controle a política urbana em Paço do Lumiar, cumprindo as diretrizes de uma política pública efetiva.

No contexto da manutenção de fronteiras complexas e porosas entre o legal e o ilegal que tem contribuído para a expressão de processos de segregação socioespacial e do reconhecimento da persistência e uma “cidadania emergente”, por meio do histórico da luta social por moradia e infraestrutura urbana na Região da Vila Epitácio Cafeteira e da visão de lideranças do grupo *Lideranças em Ação*, foi possível constatar que a ação política e popular sempre foi, e continua sendo, uma ferramenta importante na possibilidade de reversão dos efeitos segregadores da precária urbanização no município de Paço do Lumiar.

Organizados em Associações ou Uniões de Moradores, homens e mulheres da Região da Vila Epitácio Cafeteira, na condição de sujeitos sociais ativos, relatam sobre conquistas, desafios e retrocessos no processo de organização e mobilização política de caráter coletivo inédito em Paço do Lumiar. Nesses relatos, a gestão pública municipal se apresenta como espaço privilegiado dos enfrentamentos postos a sociedade civil organizada, a exemplo das constantes tentativas que o grupo *Lideranças em Ação* faz para viabilizar formas de diálogo e canais de comunicação com o Poder Público.

No âmbito da luta social pelo direito à cidade, a pesquisa que realizamos possibilitou constatar a realização de obras de melhorias estruturais urbanas nos Conjuntos Roseana Sarney e Marly Abdalla II. São frutos da organização e pressão popular mediadas pelo grupo *Lideranças em Ação*, incansável na busca de ações que revertam processos de reversão da segregação socioespacial. Entretanto, a despeito da presença dessas conquistas, na realidade concreta e contraditória da dinâmica municipal, o debate público sobre políticas públicas de desenvolvimento urbano segue a passos lentos e compromete o protagonismo da gestão e dos governos locais na efetivação de políticas urbanas socialmente comprometidas.

São desafios que apontam sobre a relevância de retomarmos e aprofundarmos o legado teórico-político e a direção a estratégica do entendimento

do direito à cidade nas formulações de Henri Lefebvre e David Harvey na defesa de que este direito seja uma contraposição radical à acomodação de moradores e moradoras de áreas urbanas segregadas, sendo concretizado como um manifesto em favor do usufruto das liberdades e garantias dos habitantes da cidade na direção do enfrentamento e superação da crise urbana.

Por fim, na abordagem do direito à cidade como norte do enfrentamento à segregação socioespacial privilegiando como eixos da análise a gestão local, a ação política do grupo “Lideranças em Ação” e os termos do debate na atualização do Plano Diretor de Paço do Lumiar, cabe registrar que os achados da pesquisa, parte deles aqui sistematizados, apontam para duas ordens de constatação:

- 1) o planejamento e a gestão da cidade em Paço do Lumiar ainda permanece bastante distanciado do processo descentralizador – autonomia política, legislativa, administrativa e financeira – que nos termos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade deveria atuar como indutor das capacidades municipais nesse campo;
- 2) considerando a concretude dos processos de segregação identificados da Região da Vila Epitácio Cafeteira e as expressões e os desafios da mobilização e organização popular em face da negação do direito à moradia adequada e à cidade denotam que, de fato, não há uma relação direta entre a precariedade experimentada cotidianamente e a vontade política de participação mais substantiva em movimentos de reivindicação por melhores condições de vida urbana, a despeito do grupo Liderança em Ação mostrar-se como uma importante manifestação na dinamização de movimentos urbanos em luta por melhorias para áreas populares de moradia.

Destarte, a constituição da vida urbana, enfatizando os processos de segregação socioespacial e a questão do direito à cidade, se trata de um campo temático inesgotável. No entanto, parece que mais do que nunca, em face do atual avanço do conservadorismo reacionário e do ultraliberalismo no Brasil, impõem-se a necessidade de aprofundamento e aprimoramento do estudo empreendido nesta Dissertação.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. 2010. Tese (Doutorado). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.

ANTUNES, Ricardo. **Sindicatos e partidos no Brasil: um estudo sobre a consciência de classe, da Revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora**. São Paulo: Cortez Editora/Editora Ensaio, 1988.

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO CONJUNTO MARLY ABDALLA II. **[Mutirão de construção de habitações Conjunto Habitacional Marly Abdalla II]**. Paço do Lumiar, 1998.

\_\_\_\_\_. Paço do Lumiar, 2021. Instagram. Disponível em: [amcha?utma\\_medium=copy\\_link](#). Acesso em: 26 abr. 2021.

BLOG RADAR LUMINENSE. [Avenidas da Vila Eptácio Cafeteira]. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/c/BlogRadarLuminense/featured?app=desktop>. Acesso em: 7 jan. 2022.

BOLSON, Ednilson; JANCZURA, Noal Rosane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 157-169, jan./jul. 2011. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br>. Acesso em: 24 mar. 2022.

BONDUKI, Nabil. **Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU – USP, São Paulo, 1986.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A política habitacional no Brasil (1930-1990). **Periódico de Divulgação Científica da FALS**, ano I, n. 2, mar. 2008. Disponível em: <http://fals.com.br/novofals/revela/REVELA%20XVII/politicahabitacional.pdf>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRANDÃO, Carlos. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. *In*: **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras de acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, p. 30-69, 2010.

BRANCO, Maria Luisa Gomes Castello; FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de Freitas; MOURA, Rosa. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 4, p. 121-133, out./dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/NWrbPYkHk5DXS3sh7yGBnSf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1989.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto das Cidades. Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; providências. Disponível em: Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12651-25-maio-2012-613076-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso: 17 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Programa Habitar – Brasil. **Bid regulamento operacional**. 2004. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/OrientacaoOperacional/RegulamentoOperacional-1-20.pdf>. Acesso: 25 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Ministério das Cidades. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA: Brasília, DF, 2014.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. 2009, 526f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. São Luís, MA, 2009.

\_\_\_\_\_. **São Luís por um triz: escritos urbanos e regionais**. 2011. Disponível em: <https://www.athuar.uema.br/wp-content/uploads/2017/11/L.-BURNETT-S%C3%A3o-Luis-por-um-triz-escritos-urbanos-e-regionais.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BURNETT, Carlos Frederico Lago; OLIVEIRA, Aldrey; DUTRA, Laécio. **Planejamento e gestão de cidades no Maranhão: o Executivo municipal e o controle do solo urbano**. São Luís: EDUEMA, 2016.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: EDUSP, 2000.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional: a descentralização perversa. **Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)**, Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR, 1986.

CARNEIRO, Laura Regina; COELHO, Vânia Cristina Oliveira; RIBEIRO FILHO, Wilson França. **Nota técnica Nº 02/maio 2016: considerações sobre a metropolização de São Luís**. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN). São Luís, 2016. Disponível em: [https%3A%2F%2Fdiie.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F10%2Fnota\\_tecnica\\_2016\\_2\\_METROPOLIZACAO.pdf&clen=686798&chunk=true](https%3A%2F%2Fdiie.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F10%2Fnota_tecnica_2016_2_METROPOLIZACAO.pdf&clen=686798&chunk=true). Acesso em: 15 dez. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Os desafios do ente municipal para atender às exigências do Estatuto da Metrópole**. Brasília, DF: CNM, 2016.

CORDEIRO, Eduardo Celestino. **Institucionalização metropolitana sobre espaços não metropolitanos: o caso da Região Metropolitana de São Luís**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (PPDSR/UEMA), São Luís, 2013.

CORDEIRO, Eduardo Celestino; DINIZ, Juarez Soares. Região metropolitana da grande São Luís. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., São Luís-MA, 28 a 30 de agosto 2007. Disponível em: [http%3A%2F%2Fwww.joinpp2013.ufma.br%2Fjornadas%2FjoinppIII%2Fhtml%2FTrabalhos%2FEixoTematicoG%2Fd8647713056f743aa8cfEDUARDO%2520CELESTINO\\_JUAREZ%2520DINI.Z.pdf&clen=91232&chunk=true](http://www.joinpp2013.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoG%2Fd8647713056f743aa8cfEDUARDO%2520CELESTINO_JUAREZ%2520DINI.Z.pdf&clen=91232&chunk=true). Acesso em: 15 out. 2021.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2015.

COSTA, Karina Garcia. **Atuação do Ministério Público na tutela da ordem urbanística em Lavras-MG**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2016.

COSTA, Wagner Cabral da. **Do “Maranhão Novo” ao “Novo Tempo”**: trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão. São Luís, UFMA, 1997. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/cabral2.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e modernidade. **Revista Perspectivas**, São Paulo, 1999. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2087>. Acesso em: 21 ago. 2021.

DURANS, Cláudia Alves. A inserção do maranhão na nova divisão internacional do trabalho e questão social. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., São Luís-MA, 28 a 30 de agosto 2007. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoG/b5947799a16a2479ffb6CLAUDIA%20ALVES%20DIURANS%C3%81.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

FERREIRA, Antonio José de Araújo. **A produção do espaço urbano em São Luís: passado e presente; há futuro?** São Luís: EDUFMA, 2014.

FÓRUM NACIONAL DE ENTIDADES METROPOLITANAS. Conheça as regiões metropolitanas do estado. 2018. Disponível em: <https://fnemrasil.org/ma/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019.** Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 3 jan. 2022.

G1 – MARANHÃO. **População do Maranhão cresce em 2021, segundo IBGE; Estado é o quarto maior em habitantes na região Nordeste.** G1 – MA, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/08/27/populacao-do-maranhao-cresce-em-2021-segundo-ibge-estado-e-o-quarto-maior-em-habitantes-na-regiao-nordeste.ghtml>. Acesso em: 6 set. 2021.

GLOBO.COM. Ex-prefeito Mábenes é condenado a oito anos e seis meses de reclusão. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/09/ex-prefeito-mabenes-e-condenado-oito-anos-e-seis-meses-de-reclusao.html>. Acesso em: 10 set. 2021.

GLOBO.COM. Ex-prefeita Bia Venâncio é condenada por favorecer uso ilegal de terreno público em Paço do Lumiar, no MA. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2019/12/18/ex-prefeita-bia-venancio-e-condenada-por-favorecer-uso-ilegal-de-terreno-publico-em-paco-do-lumiar.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2021.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio/ago. 2004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000200003&script=sci\\_abstr act&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000200003&script=sci_abstr act&tlng=pt) Acesso em: 7 jan. 2021.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Loyola, 2008.

GOOGLE MAPS. [Extensão territorial da Vila Epitácio Cafeteira – Paço do Lumiar – MA]. Disponível em: [google.com/search?q=Localização+dos+bairros+e+comunidades+no+entorno+da+região+da++Vila+Epitácio+Cafeteira+&tbm=isch&ved=](https://www.google.com/search?q=Localização+dos+bairros+e+comunidades+no+entorno+da+região+da++Vila+Epitácio+Cafeteira+&tbm=isch&ved=). Acesso em: 6 jan. 2022.

GOOGLE MAPS. [Localização dos bairros e comunidades no entorno da região da Vila Epitácio Cafeteira – 2021]. Disponível em: [google.com/search?q=Localização+dos+bairros+e+comunidades+no+entorno+da+região+da++Vila+Epitácio+Cafeteira+&tbm=isch&ved=...](https://www.google.com/search?q=Localização+dos+bairros+e+comunidades+no+entorno+da+região+da++Vila+Epitácio+Cafeteira+&tbm=isch&ved=...) Acesso em: 10 set. 2021.

GOOGLE MY MAPS. Ilha do Maranhão. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=Ilha+do+Maranh%C3%A3o&tbm=isch&ved=2ahUKEwi065brvX2AhU-vJU CHXf9DW0Q2>. Acesso em: 10 jan. 2022.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Beloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania**: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1816/5/A%20necess%C3%A1ria%20Orevis%C3%A3o%20do%20conceito%20de%20cidadania.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2021.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. 25. ed. São Paulo: Cortez-CELATS, 2008.

IMIRANTE.COM – O PORTAL DO MARANHÃO. **Imagens de alagamentos na MA 201**. São Luís, 10 de setembro de 2021. Disponível em: <https://imirante.com/>. Acesso em: 10 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Prefeito de Paço do Lumiar é denunciado por irregularidades na saúde**. São Luís, 23 de abril de 2019. Disponível em: <https://oestadoma.com/noticias/2019/04/23/prefeito-de-paco-do-lumiar-e-denunciado-por-irregularidades-na-saude/>. Acesso em: 10 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas do século XXI**. Rio de Janeiro: 2006.

\_\_\_\_\_. **Extensão territorial de Paço do Lumiar**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/paco-do-lumiar/panorama>. Acesso em: 15 ago. 2021a.

\_\_\_\_\_. **IDH de Paço do Lumiar – MA**. IBGE, 2021b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/paco-do-lumiar/panorama>. Acesso em: 17 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. **Paço do Lumiar – História**. 2014. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/paco-do-lumiar/historico>. Acesso em: 20 abr. 2021.



\_\_\_\_\_. Processo Judicial nº13916-98.2017.4.01.3700 – Seção Judiciária do Maranhão-MA. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/paco-do-lumiar/panorama>. Acesso em: 16 ago. 2021c.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 1991**: resultados do universo relativos às características da população e dos domicílios – Maranhão. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IX recenseamento geral do Brasil – 1980. **Censo demográfico**: dados gerais – migração – instrução fecundidade – mortalidade – Maranhão. Rio de Janeiro: IBGE, 1982.

\_\_\_\_\_. **Sinopse preliminar do Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 2001. v. 7.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Relatório de pesquisa caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana. Região Metropolitana da Grande São Luís. Rio de Janeiro: IPEA: 2014b.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS (IMESC). **Vulnerabilidade ambiental a inundações na bacia hidrográfica do Rio Paciência**: Ilha do Maranhão. São Luís: IMESC, 2021. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/portal/Home>. Acesso em: 15 dez. 2021.

IVO, Anete B. L. Questão social e questão urbana: laços imperfeitos. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 58, p. 17-33, jan./abr. 2010. Disponível: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/kjPXbmkCKVwsM76BtBV5R9k/abstract/?lang=pt>. Acesso: 4 out. 2021.

JACOBI, Pedro. **A cidade e os cidadãos**. Lua Nova, v. 2, n. 4, 1986.

JORNAL ESTADO DO MARANHÃO. São Luís, 1º de setembro de 1982a.

JORNAL ESTADO DO MARANHÃO. São Luís, 11 de setembro de 1982b.

JORNAL PEQUENO. São Luís, 15 de novembro de 1959.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAVERDI, Robson. Na trilha das reivindicações: movimentos populares de moradia em São Paulo e a luta pela reforma urbana na Constituinte (1980-1988). **Diálogos**, DHI/UEM, v. 3, n. 3: 169-190, 1999. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/37542>. Acesso em: 15 ago. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001a.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001b.

LIDERANÇAS EM AÇÃO. **Arquivos digitais**. Paço do Lumiar, 2021.

LIMA, Rosa Maria Cortês. **Questão urbana e serviço social**: debates e disputas / organizadora: Rosa Maria Cortês de Lima. Recife: Ed. UFPE, 2020.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LONGO, Roxana; KOROL, Claudia. Argentina: criminalização dos movimentos sociais na Argentina. In: BULT, Kathrin; KOROL, Claudia (Orgs.). Criminalização dos protestos e dos movimentos sociais. São Paulo: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung, 2008. p. 18-78. **Cadernos do Ceas**, Salvador/Recife, n. 240, p. 238-255, jan./abr., 2017.

LOPES, J. B. *et al.* **Transformações contemporâneas e o Sistema de Controle Social nas relações campo e cidade**: trabalho, luta social e prática do Serviço Social no Maranhão. Projeto de Pesquisa. São Luís: UFMA/DESES, 2006.

LUCÁKS, György. **Existencialismo ou Marxismo**. São Paulo: Senzala, 1967.

MANDEL, Ernest. **Lugar do Marxismo na História**. 2001. Disponível em: <https://www.skoob.com.br/livro/pdf/o-lugar-do-marxismo-na-historia/livro:134137/edicao:149151>. Acesso em: 8 jan. 2021.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão**. Texto Constitucional promulgado em 05 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 01/1989 a 081/2019. Atos Constitucionais transitórios: Art. 19 - Fica criada a Região Metropolitana da Grande São Luís, com a abrangência, organização e funções definidas em lei complementar. Maranhão, 1989.

MARANHÃO. **Lei Complementar Nº 174, de 25 de maio de 2015**. Dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e revoga as Leis Complementares Estaduais nº038 de 12 de janeiro de 1998, nº 069 de 23 de dezembro de 2003, nº153 de 10 de abril de 2013, nº161 de 03 de dezembro de 2013 e as demais disposições em contrário. Maranhão, 2015.

MARANHÃO. **Lei Estadual Nº 1.890, de 7 de dezembro de 1959**. Dispõe sobre a criação do Município de Paço do Lumiar. Maranhão, 1959.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado do Maranhão. **MPMA promove oficina sobre questões relativas ao Plano Diretor**. 2021. Disponível em <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/18069-paco-do-lumiar-mpma-promove-oficina-sobre-questoes-relativas-ao-plano-diretor>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado do Maranhão. **Município terá que esclarecer omissão na revisão do Plano Diretor**. 2018. Disponível em

<https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/14695-paco-do-lumiar-municipio-tera-que-esclarecer-omissao-na-revisao-do-plano-diretor>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MARICATO, Ermínia. **A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades**. 1996. Disponível em: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/a-terra-e-um-no-na-sociedade-brasileira-tambem-nas-cidades>. Acesso em: 15 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. “Autoconstrução, a arquitetura possível”. In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.

\_\_\_\_\_. Cidade e a luta de classes no Brasil. In: MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. cap. 1, p. 17-47.

\_\_\_\_\_. Metrôpole, legislação e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, n. 17. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142003000200013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142003000200013). Acesso em: 30 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASULLO, Yata Anderson Gonzaga; SANTOS, José de Ribamar Carvalho do. **Geoprocessamento aplicado a análise do avanço do processo de urbanização e seus impactos ambientais na ilha do Maranhão**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 5. Belo Horizonte/MG. Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais (IBEAS), 2014.

MELO, Tainá Silva; SANTOS, Denis José dos; MAGALHÃES, Whendell Feijó. Ocupação urbana e áreas ambientalmente frágeis no município de Penedo, Alagoas. In: CONNEPI, 7., 19 a 21 de outubro, Palmas, Tocantins, 2012. Disponível em: <https://propi.ifto.edu.br/ocs/index.php/connepi/vii/paper/viewFile/1541/2953>. Acesso em: 2 maio 2022.

MESQUITA, Benjamim Alvino de. Notas sobre a dinâmica econômica recente em área periférica: as mudanças na estrutura produtiva do Maranhão. In: Conferência de Desenvolvimento. **Anais do Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília: IPEA, 2011.

MOREIRA, Tiago Silva. **Gestão metropolitana: a região metropolitana da grande São Luís e desafios das políticas urbanas**. São Luís, 2013. 137f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2013.

MOURA, Clovis. **Dialética radical do Brasil negro**. São Paulo: Editora Anita, 1994.

MOURA, Rosa. O que há em comum na natureza de metrópoles e cidades de fronteira? *In*: MOURA, Rosa; FREITAS-FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de. **Espaços metropolitanos: processos, configurações, metodologias e perspectivas emergentes**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA (MTST). **Ocupar a política: Conheça as candidaturas do MTST para disputar e vencer as eleições**. 2020. Disponível em <https://mtst.org/noticias/ocupar-a-politica-conheca-as-candidaturas-do-mtst-para-disputar-e-vencer-as-eleicoes/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

MOVIMENTO SEM TERRA. [Armazém do Campo: 5 anos da maior rede de produtos da Reforma Agrária Popular do Brasil]. 2021. Disponível em: <https://mst.org.br/2021/08/10/armazem-do-campo-5-anos-da-maior-rede-de-produtos-da-reforma-agraria-popular-do-brasil/> . Acesso em: 2 maio 2022.

NASCIMENTO, Elizeu Silva do; COSTA, Cleynice Maria Cunha; RODRIGUES, Zulimar Márita Ribeiro. Uma urbanização invertida: peculiaridades do crescimento urbano do município de Paço do Lumiar, Estado do Maranhão-Brasil. *In*: ENCONTROS DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, Eixo temático – Geografia Urbana. Peru, 2013.

OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JÚNIOR, Eduardo; MORAES PEREIRA, Rafael Henrique; SILVA, Robson Bonifácio da. **O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as “cidades-dormitório” no Brasil**. **Cadernos MetrÓpole**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2010. v. 12. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5896>. Acesso em: 9 ago. 2021.

OLIVEIRA, Francisco de. **Prefácio**. *In*: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.

\_\_\_\_\_. **O Estado e o urbano no Brasil**. Caderno de Debates 2. Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo. Programa Nacional Direito à Cidade. 1ª ed. Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PAÇO DO LUMIAR. **Ata da União de Moradores do conjunto Maiobão (UMCM)**. Reunião dia 23 de fevereiro de 1984. Paço do Lumiar, 1984.

\_\_\_\_\_. **Dados de Paço do Lumiar – História**. 2021a. Disponível em: <https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/omunicipio.php>. Acesso em: 20 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica Municipal – 0001/1997**. Estado do Maranhão. 1997. Câmara Municipal de Paço do Lumiar – MA. Disponível em: <https://www.cmpacodolumiar.ma.gov.br/legislacao/lei-organica-municipal>. Acesso em: 15 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 335 de 2006.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Paço do Lumiar. 2006. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/24477796/plano-diretor-de-paco-do-lumiar-ma>. Acesso em: 27 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Prefeitura avança com Regularização Fundiária.** 2020. Disponível em <https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/informa.php?id=259>. Acesso em: 15 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Paço do Lumiar. **Programa de regularização fundiária garante 300 títulos de propriedades a moradores do bairro Nova Vida.** 2021b. Disponível em: <https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/informa.php?id=377> Acesso: 10 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Infraestrutura e Urbanismo (SEMIU). **Informações do órgão.** 2021c. Disponível em: <https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/secretaria.php?sec=8>. Acesso: 12 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Articulação Governamental. **Relatório de divisão territorial de Paço do Lumiar.** Paço do Lumiar, 2021d.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Introdução ao método da teoria social.** Direitos Sociais e Competências Profissionais. CFESS, 2009.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Ed. UNICAMP, 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Índice de Desenvolvimento Humano.** PNUD: Brasil, 2022. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-e-idhm#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano,o%20Desenvolvimento%20%E2%80%93%20PNUD%20da%20ONU>. Acesso: 19 fev. 2022.

RIBEIRO JÚNIOR, J. R. **Formação do Espaço Urbano de São Luís.** São Luís: FUNC, 2001.

REIS, Marcelo Braz Moraes dos. **O debate teórico acerca dos “novos movimentos sociais” no Brasil: um balanço crítico.** In: Revista Serviço Social e Movimento Social. Vol. 2, n.2, jul./dez. São Luís: EDUFMA, 2000.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, nov. 2009. Disponível em: <https://rbeur.emnuvens.com.br/rbeur/article/view/219>. Acesso em: 15 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. O lazer humaniza o espaço urbano. In: SESC SP (Org.). **Lazer numa sociedade globalizada.** São Paulo: SESC São Paulo/World Leisure, 2000.

\_\_\_\_\_. **O que é Cidade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988. Série Primeiros Passos.

SAES, Décio. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. Campinas: Ed. UNICAMP, 1998.

SANTANA, Raimunda Nonata do N. **Metamorfoses cidadinas: constituição do urbano, disputas territoriais e segregação sócio-espacial em São Luís-Maranhão/Brasil**. Tese. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

SANTOS, Boaventura Sousa. **O estado, o direito e a questão urbana**. Revista Crítica de Ciências Sociais, Centro de Estudos Sociais: Universidade de Coimbra, 1982. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/10792>. Acesso: 27 set. 2019.

SANTOS, Danúbia Cunha dos *et al.* Os impostos municipais e suas características fundamentais. **Revista Cereus**, Tocantins: UnirG, v. 4. 2012. Disponível em: <http://www.ojs.unirg.edu.br/index.php/1/article/view/249/104>. Acesso em: 18 fev. 2022.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Ed. HUCITEC Ltda, 1993.

SILVA, José Antônio Ferreira da. **Paço do Lumiar: sua história, sua gente**. 1. ed. Maranhão: Paço do Lumiar, 2008. Cartilha.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. IN: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública em Lisboa, Portugal. 2002. Disponível em: <http://repositorio.Ulusiada.pt/handle/11067/4180>. Acesso em: 27 set. 2019.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas formas comerciais da centralidade intra-urbana. *In*: BELTRÃO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Texto e contexto para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Pós-Graduação em Geografia da FTC/UNESP, 2001.

\_\_\_\_\_. **Segregação Socioespacial e a Centralidade Urbana**. IN: A CIDADE CONTEMPORÂNEA: Segregação Espacial. VASCONCELOS, Pedro; CORRÊA, Roberto; PINTAUDI, Silvana. (Orgs.). Ed. Contexto: São Paulo, 2018.

TELLES, Vera da Silva. Questão social afinal, do que se trata? **São Paulo em Perspectiva**, 1996. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04\\_10.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_10.pdf). Acesso em: 15 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: ARGUMENTVM, 2010.

TOPALOV, Christian. **Le profit, la rente et la ville: éléments de theorie.** Paris: Econômica, 1984.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de. **Política habitacional do estado autoritário em São Luís (1964-1985).** 2014. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional do Maranhão) Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), São Luís, 2014.

VIEIRA, Juliana de Souza Reis. Cidades sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**, v. 4, n. 2, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2012.9710>. Acesso em: 12 dez. 2021.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor.** *In:* O MUNICÍPIO no século XXI: cenários e perspectivas. Edição especial. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam), 1999.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – LIDERANÇAS DE MOVIMENTOS DE MORADIA



### UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Projeto de Pesquisa / Elaboração de Dissertação: **PRODUÇÃO DA VIDA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: dinâmicas, contradições e desafios** pertinentes ao município de Paço do Lumiar - MA/Brasil  
ROTEIRO DE ENTREVISTA – LIDERANÇAS DE MOVIMENTOS DE MORADIA

#### **1 - IDENTIFICAÇÃO PESSOAL:**

- 1.1 - Nome:
- 1.2 - Faixa etária:
- 1.3 - Raça:
- 1.4 - Gênero:
- 1.5 - Profissão:
- 1.6 - Trabalho atual:
- 1.7 - Tempo de residência em Paço do Lumiar:
- 1.8 - Local de moradia:
- 1.9 - Motivação para participar do MOVIMENTO

#### **2 - MOVIMENTO / LUTAS POR MELHORIAS URBANAS**

- 2.1 BAIRRO/COMUNIDADE:
- 2.2 - Ano da fundação:
- 2.3 - Ano de regularização fundiária:
- 2.4 - Forma de ocupação (um pouco da história):

#### **3 - MOVIMENTO (união ou associação de moradores): (Nome, Natureza, participantes, ano de fundação do bairro/comunidade)**

- 3.1 - Como e quando o MOVIMENTO foi organizado em Paço do Lumiar?
- 3.2 - Principais objetivos do MOVIMENTO
- 3.3 - Presença do Direito à cidade e da reversão da segregação socioespacial urbana como objetivos do MOVIMENTO
- 3.4 - Preocupações do MOVIMENTO com a relação precariedade do modo de morar e a degradação ambiental da área ocupada
- 3.5 - Principais conquistas do MOVIMENTO
- 3.6 - Principais estratégias de mobilização e atuação do MOVIMENTO
- 3.7 - Relações do MOVIMENTO com o PODER MUNICIPAL (Prefeitura e Câmara de Vereadores)
- 3.8 - Apoiadores e apoiados da Sociedade Civil do/pelo MOVIMENTO
- 3.9 - Potencialidades e principais obstáculos do MOVIMENTO



## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – INTEGRANTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL



### UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

#### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Projeto de Pesquisa / Elaboração de Dissertação: **PRODUÇÃO DA VIDA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: dinâmicas, contradições e desafios pertinentes ao município de Paço do Lumiar - MA/Brasil**

### ROTEIRO DE ENTREVISTA – INTEGRANTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

#### 1 - IDENTIFICAÇÃO PESSOAL:

- 1.1 - Nome:
- 1.2 - Faixa Etária:
- 1.3 - Raça:
- 1.4 - Gênero:
- 1.5 - Profissão:
- 1.6 - Papel/Função que desempenha na Instituição/Órgão:

#### 2 - INSTITUIÇÃO/ÓRGÃO:

- 2.3 - Identificação:
- 2.4 - Natureza
- 2.5 - Ano de Implantação no Município:
- 2.6 - Lugar ocupado pelas questões urbanas e temas urbanísticos na Instituição/Órgão:

#### PERGUNTAS ABERTAS:

- 1 - Na sua visão, em Paço do Lumiar, a produção da vida urbana já se manifesta de modo substantivo? Se sim, quais os principais determinantes e formas de expressão desse processo?
- 2 - Atualmente, no município, como vem sendo feita a identificação da população e das áreas de moradia urbanas?
- 3 - Como a instituição/órgão tem debatido os problemas urbanos e os instrumentos urbanísticos de Paço do Lumiar?
- 4 - Atualmente, quais as políticas públicas implementadas pela Prefeitura Municipal voltadas para reverter os processos de segregação espacial urbana em curso no Município de Paço do Lumiar?
- 5 - Quais as articulações institucionais (locais, estaduais e federais) promovidas pela Instituição/Órgão para acompanhar/intervir na vida urbana em expansão no Município?
- 6 - Existe plano/proposta/instrumento para o debate sobre a atualização do Plano Diretor Municipal? Quais? Que lugar o direito à cidade ocupa nesse debate?

ANEXO A – PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR

**Prefeitura de**  
**Paço do Lumiar**  
*tempo de reconstruir*

PLANO DIRETOR  
DE  
PAÇO DO LUMIAR

2007



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

## PLANO DIRETOR DE PAÇO DO LUMIAR

### TÍTULO I

#### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

### TÍTULO II

#### DA MACROPOLÍTICA DO MEIO AMBIENTE NATURAL

### TÍTULO III

#### DA MACROPOLÍTICA DE INFRAESTRUTURA SOCIAL

### TÍTULO IV

#### DA MACROPOLÍTICA DE INFRAESTRUTURA ECONÔMICA

### TÍTULO V

#### DA MACROPOLÍTICA DO MEIO AMBIENTE EDIFICADO

### TÍTULO VI

#### DA MACROPOLÍTICA DE PLANEJAMENTO E DA GESTÃO PARTICIPATIVA

### TÍTULO VII

#### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

#### TÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Capítulo I - DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES FUNDAMENTAIS

Capítulo II - DAS FUNÇÕES SOCIAIS

Seção I - Da Função Social da Cidade

Seção II - Da Função Social da Propriedade Urbana

#### TÍTULO II - DA MACROPOLÍTICA DO MEIO AMBIENTE NATURAL



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

Seção VIII - Do Fundo de Urbanização

TÍTULO VI - DA MACROPOLÍTICA DE PLANEJAMENTO E DA GESTÃO PARTICIPATIVA

Capítulo I - DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

Seção I - Do Conselho

Seção II - Do Sistema de Informações Municipais

Capítulo II - DA GESTÃO PARTICIPATIVA

TÍTULO VII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

ANEXOS



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

Lei Nº 335/2006

Dispõe sobre o Plano Diretor de Paço do Lumiar, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR,  
Faço saber que a Câmara Municipal aprovou, e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

#### TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Fica aprovado, na forma da presente Lei e seus anexos, o Plano Diretor do Município de Paço do Lumiar, conforme disposto no art. 13, inciso II, alíneas "g" e "i", e no Parágrafo Único do art. 96, ambos da Lei Orgânica Municipal, no art. 180 da Constituição do Estado do Maranhão, bem como nas disposições da Constituição Federal, arts. 182, § 1º e 183, e da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), em seus arts. 39; 40, §§ 1º, 2º e 3º; 41, incisos I, II, III e IV; e 42.

Parágrafo Único - Na elaboração do Plano Diretor foram observadas as obrigações instituídas pela Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), em seu arts. 40, § 4º, e 43, incisos I, II e III.

Art. 2º - O Plano Diretor tem por objetivo maior ordenar o crescimento da cidade, estimular seu desenvolvimento econômico de forma sistemática, harmônica e contínua, assegurando o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e rural, na busca do bem-estar e da melhoria da qualidade de vida dos habitantes de Paço do Lumiar.

Parágrafo Único - O objetivo maior do Plano Diretor será atingido através:



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

- I - da ordenação do crescimento das diferentes áreas territoriais da cidade, de forma compatível com a oferta de moradias, com o saneamento básico, o sistema viário e de transportes coletivos e demais equipamentos urbanos e sociais;
- II - da implantação de um processo permanente de planejamento territorial urbano e rural, com um processo contínuo de monitoramento e avaliação do plano Diretor da Cidade;
- III - da promoção de políticas setoriais, compatibilizando o desenvolvimento urbano e rural com a proteção do meio ambiente natural e edificado, voltado à conservação e recuperação patrimonial;
- IV - da busca da compatibilização do desenvolvimento local com o dos municípios vizinhos, visando uma efetiva integração regional, em particular da Região Metropolitana da Grande São Luís;
- V - da garantia de implantação de mecanismos de participação da população no planejamento da cidade e na fiscalização da execução deste planejamento.

**Capítulo I**  
**DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES FUNDAMENTAIS**

Art 3º - O cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural será garantido pelo Plano Diretor de Paço do Lumiar através das seguintes diretrizes fundamentais:

- I - direito a uma cidade sustentável, através do direito à terra urbana e rural, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana e rural, à saúde, à educação, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e renda justa, à cultura e ao lazer;
- II - adequação dos parâmetros urbanísticos específicos, com a previsão de índices de ocupação do solo que possibilitem a compatibilização das áreas em função das densidades populacionais, da disponibilidade de infra-estrutura, do sistema viário e da compatibilidade com o meio ambiente natural;
- III - ordenação e controle do uso do solo, evitando:
  - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos e rurais;
  - b) a proximidade de usos incompatíveis;
  - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso inadequado em relação à infra-estrutura existente;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**

Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.

CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

Art. 4º - A cidade cumpre sua função social ao atender às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal dos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico.

Parágrafo Único - É função social da cidade de Paço do Lumiar garantir:

I - a universalização do acesso ao trabalho, à moradia, ao lazer, à educação e cultura, à saúde, ao transporte público, às infra-estruturas e equipamentos e serviços urbanos;

II - a proteção do patrimônio e da produção cultural para a fruição no presente e a sua transmissão às gerações futuras;

III - a manutenção e a oferta de um meio ambiente ecologicamente equilibrado;

IV - a oferta de espaços públicos e de um ambiente urbano que propicie o exercício da cidadania, através do convívio social e do estímulo a toda forma de expressão cultural e de participação na vida comunitária;

V - a gestão democrática do Município, através do acesso à informação e da participação de sua população nos processos de planejamento, execução e fiscalização das ações dos agentes públicos.

Seção II

Da Função Social da Propriedade Urbana e Rural

Art. 5º - A propriedade urbana cumpre sua função social ao atender, no mínimo, a compatibilidade do uso da propriedade com:

I - a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;

II - a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural;

III - a segurança, bem-estar, educação e saúde de seus usuários.

TÍTULO II

DA MACROPOLÍTICA DO MEIO AMBIENTE NATURAL

Art. 6º - Cabe ao Poder Público em conjunto com a comunidade local a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo a proteção e revitalização, controle e melhoria da qualidade do ar, da água, do solo, da flora e da fauna, em



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
Praça Nossa Senhora da Luz – Sede - Paço do Lumiar –MA.  
CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

- d) a instalação de atividades ou empreendimentos geradores de tráfego sem a previsão adequada de infra-estrutura urbana correspondente;
- e) a deterioração das áreas já urbanizadas e a poluição e degradação ambiental

IV - previsão na legislação de parcelamento do solo para permitir a redução dos custos da construção e aumentar a oferta de lotes e unidades habitacionais;

V - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa-renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e da edificação, sob a ótica da situação sócio-econômica da população.

VI - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico de todo o território Municipal;

VII - adequação dos diferentes instrumentos de política econômica, tributária, financeira e dos gastos públicos para o cumprimento dos objetivos do desenvolvimento urbano;

VIII - articulação do Poder Público com a iniciativa privada na transformação e manutenção dos espaços, serviços e equipamentos municipais, naquilo que couber ao interesse público;

IX - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e edificado, dos patrimônios natural e cultural, tanto na área urbana quanto na área rural, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

X - acesso aos espaços, equipamentos e serviços públicos para todos os cidadãos, especialmente aos portadores de necessidades especiais;

XI - promoção do acesso da população ao sistema municipal de saúde e aos serviços de educação, cultura, esporte e lazer;

XII - garantia de espaços para o desenvolvimento de atividades econômicas voltadas à geração de emprego e renda e incentivo ao turismo ambientalmente sustentável.

Capítulo II  
DAS FUNÇÕES SOCIAIS

Seção I  
Da Função Social da Cidade





ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

conformidade com o art. 116 da Lei Orgânica do Município e com o art. 241 da Constituição Estadual do Maranhão.

**Capítulo I**  
**DA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

Art. 7º - São consideradas ações prioritárias para garantir a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado:

- I - conciliar o uso e a ocupação do solo com a conservação ambiental;
- II - priorizar esforços para a fiscalização, proteção e desenvolvimento de atividades que garantam a disponibilidade e a qualidade da água;
- III - promover a recuperação e proteção das nascentes existentes no Município, respeitando os limites definidos na legislação ambiental específica;
- IV - promover a conservação e restauração dos manguezais e das matas ciliares;
- V - incentivar o correto uso do solo de forma a evitar a erosão, garantindo a sustentabilidade da produção agrossilvopastoril e a qualidade da água;
- VI - manter e revitalizar as áreas verdes já existentes, visando garantir a preservação e o cumprimento de sua função social e ambiental;
- VII - implementar o Sistema Municipal de Áreas Verdes, de Esporte e de Lazer.

Art. 8º - É considerada ação prioritária para a preservação dos recursos hídricos de Paço do Lumiar assegurar o abastecimento de água tratada e de qualidade a todos os domicílios, através da adoção de instrumentos de sustentabilidade da oferta de água destinada ao abastecimento da população e do controle da perfuração de poços para a retirada de água do subsolo.

**Capítulo II**  
**DA POLÍTICA DE SANEAMENTO AMBIENTAL**

Art. 9º - A Política de Saneamento Ambiental do Município tem como objetivo manter o meio ambiente equilibrado, alcançando níveis crescentes de salubridade, por meio da gestão ambiental, da coleta e tratamento do esgoto sanitário, da drenagem das águas pluviais, do manejo dos resíduos sólidos, promovendo a sustentabilidade ambiental do uso e da ocupação do solo.

*A.*



ESTADO DO MARANHÃO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

Art. 10º - A Política de Saneamento Ambiental do Município deve respeitar as seguintes diretrizes:

- I - garantir serviços de saneamento ambiental a todo o território municipal;
- II - ampliar as medidas de saneamento básico para as áreas deficitárias, por meio da complementação ou ativação de redes coletoras de esgoto e de água;
- III - investir prioritariamente no serviço de esgotamento sanitário que impeça qualquer contato direto no meio onde se permaneça ou se transita;
- IV - cobrir todo e qualquer lançamento *in natura* de esgotos nos cursos d'água.

Art. 11 - Cabe ao Município de Paço do Lumiar, por meios próprios ou por meio de concessão, os serviços de captação, tratamento e distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto.

Capítulo III  
 DA POLÍTICA MUNICIPAL DE LIMPEZA PÚBLICA

Art. 12 - Cabe ao Município elaborar e implementar um Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos, garantindo a ampliação da coleta, estabelecimento de processos de coleta seletiva e de reciclagem, bem como a redução da geração de resíduos sólidos.

Art. 13 - Constituem diretrizes e estratégias para a Política Municipal de Limpeza Pública, em relação ao Sistema de Resíduos Sólidos e limpeza urbana:

- I - assegurar a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos resíduos domiciliares e hospitalares;
- II - organizar a capina rural e a varrição e a capina urbanas por setores e através da indicação de prioridades;
- III - incentivar a adoção de processos ambientais sustentáveis de coleta, processamento, reciclagem e decomposição do lixo;
- IV - a elaboração, juntamente com a iniciativa privada, de um Plano de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil, conforme Resolução CONAMA nº. 307/2002;
- V - implantação da Agenda 21;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

VI - instituir fórum para a discussão sobre a destinação adequada dos resíduos sólidos, com representantes do Poder Público e dos demais segmentos da sociedade civil, podendo também envolver os demais municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís;

VII - planejar a localização do Aterro Sanitário Municipal de modo a não comprometer a integridade dos recursos naturais, as bacias de mananciais de abastecimento público de água, as reservas e as áreas de proteção florestal e ambiental e as de preservação permanente;

**TÍTULO III**  
**DA MACROPOLÍTICA DE INFRAESTRUTURA SOCIAL**

**Capítulo I**  
**DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO**

Art. 14 - *Compõem os objetivos da Política de Habitação:*

- I - promover acesso à moradia digna à população de baixa renda;
- II - identificar as demandas habitacionais do Município e promover a redução do déficit habitacional;
- III - promover a melhoria de qualidade das habitações classificadas como de interesse social

Art. 15 - *Compõem as diretrizes relativas à Política de Habitação:*

- I - viabilizar parcerias com a iniciativa privada objetivando implantar loteamentos urbanizados direcionados à população de baixa renda;
- II - viabilizar parcerias com instituições financeiras visando a implantação de programas habitacionais desenvolvidos conjuntamente com os Governos Federal e Estadual;
- III - firmar convênios com órgãos públicos viabilizando a implantação de moradias populares;
- IV - implantar em parceria com os governos Federal e Estadual programas de financiamento de materiais de construção;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

V - incentivar a construção de unidades habitacionais através de autoconstrução e de mutirão, oferecendo o acompanhamento técnico e logístico necessário;

VI - aumentar a reserva fundiária municipal destinada ao atendimento dos programas habitacionais destinadas à população de baixa renda.

Art 16 - Legislação específica regulamentará instrumento de regularização fundiária voltado às edificações, ao parcelamento, uso e ocupação do solo, em situações tecnicamente viáveis e compatíveis com as prioridades e diretrizes definidas neste Plano Diretor, condicionada à realização de obras e ações necessárias para garantir estabilidade jurídica, estabilidade física, salubridade e segurança de uso, de forma a incorporar os assentamentos e imóveis ao tecido urbano regular de Paço do Lumiar.

Parágrafo Único - A legislação citada no caput do artigo definirá normas técnicas e procedimentos para regularizar:

I - parcelamentos do solo implantados irregularmente;

II - empreendimentos habitacionais promovidos pela administração pública direta e indireta;

III - assentamentos precários, favelas, cortiços e palafitas;

IV - edificações executadas e utilizadas em desacordo com a legislação vigente.

**Capítulo II**  
**DA POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER**

Art 17 - Órgão competente do Poder Executivo Municipal, objetivando um pleno desenvolvimento físico, mental e social de todos os habitantes do Município, deverá adotar medidas que visem:

I - criação, implantação e reforma de centros esportivos dotados de dependências para a prática de diversas modalidades esportivas, além de salas próprias para desenvolvimento de cursos, oficinas, seminários e afins;

II - busca da integração dos centros esportivos com a comunidade para a efetiva participação da população nos programas de esportes coletivos, desenvolvidos principalmente, nos finais de semana;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

III - viabilização de projetos esportivos que integrem as diferentes regiões da cidade através de recreação sadia e construtiva à comunidade;

IV - implantação de projetos para dotar as escolas e centros esportivos de equipamentos adequados e profissionais capacitados.

**Capítulo III**  
**DA POLÍTICA CULTURAL**

Art. 18 - As diretrizes da Política Cultural, observado o disposto no art. 115 da Lei Orgânica Municipal, têm como objetivos a preservação e a valorização do Patrimônio Cultural e Natural do Município, entendidos como fatores determinantes para:

I - o desenvolvimento econômico e social;

II - a geração de emprego e renda;

III - a melhoria da qualidade de vida da população;

IV - identificação do conjunto patrimonial cultural.

Art. 19 - O conjunto patrimonial imaterial e material formado pelos bens históricos, artísticos, arquitetônicos, urbanísticos, paisagísticos, arqueológicos e de relevante valor cultural e natural, localizados no Município, são considerados bens inalienáveis da população, cabendo a ela exercer, de forma concorrente às diferentes esferas da Administração Pública, a sua guarda, proteção e gestão.

**Capítulo IV**  
**DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA**

Art. 20 - Entende-se por Política de Mobilidade Urbana o conjunto de componentes e ações do Poder Público que possibilitem atender às demandas por deslocamento e acessibilidade da população em toda a área urbana do Município e entre esta e as áreas rurais, através do pleno funcionamento do trânsito, dos transportes e do sistema viário municipal, tendo como base o planejamento, a educação no trânsito e a fiscalização, garantindo o direito de ir e vir dos cidadãos com ampla segurança.

Art. 21 - São considerados objetivos da Política de Mobilidade Urbana:

I - garantir as condições necessárias à circulação e à locomoção, facilitando os deslocamentos e o acesso a qualquer parte do Município;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

II - promover a acessibilidade universal da população, facilitando seu deslocamento por meio de uma rede integrada de vias, ciclovias e percursos para pedestres, com segurança, autonomia e conforto, em particular aos que apresentam dificuldades de locomoção, em conformidade com legislação específica e, na ausência desta, com os parâmetros da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que dispõe sobre a acessibilidade às edificações, ao mobiliário e aos espaços e equipamentos urbanos;

III - garantir a fluidez do transporte em todos os modais de competência do Município, visando o desenvolvimento econômico;

IV - priorizar o transporte coletivo sobre o individual;

V - compatibilizar o uso do solo urbano ao sistema viário;

VI - implantar a municipalização do trânsito.

Art. 22 - São ações prioritárias no desenvolvimento da Política de Mobilidade Urbana:

I - a definição de hierarquia viária e respectivos recuos mínimos para as edificações;

II - a implantação de abrigos e sinalização horizontal, vertical e toponímica e, quando tecnicamente justificado, a utilização da sinalização semafórica, inclusive com a instalação de semáforos para pedestres;

III - a instituição e implementação do plano de Mobilidade Urbana, promovendo o acesso, com fluidez e segurança, a todas as áreas urbanas e rurais do território municipal;

IV - eliminar as barreiras arquitetônicas, promovendo o livre acesso dos pedestres nas calçadas e disciplinar, em lei específica, a padronização dos passeios públicos.

V - regulamentar o número mínimo de vagas para estacionamento no interior dos imóveis comerciais, conforme a demanda gerada pelo uso.

VI - regulamentar os horários para operações de cargas e descargas dentro do perímetro urbano.

TÍTULO IV  
 DA MACROPOLÍTICA DE INFRAESTRUTURA ECONÔMICA



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz – Sede - Paço do Lumiar –MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

II - desenvolver programas de trabalho, por meio de ações coordenadas entre o Poder Público e a iniciativa privada, com o objetivo de criar a infra-estrutura necessária à execução de atividades relacionadas direta ou indiretamente ao turismo, abrangendo suas diversas modalidades;

III - desenvolver roteiros e implantar sinalização turística conforme padrões e especificações técnicas pertinentes;

IV - produzir projetos e desenvolver atividades promocionais contemplando os atrativos naturais do Município;

V - instalar posto de informação turística utilizando mão-de-obra local.

Seção II  
 Da Indústria

Art. 27 - São objetivos da Política de Desenvolvimento Econômico na área Industrial:

I - estimular a atração de novos investimentos visando a geração de emprego e renda;

II - integrar o desenvolvimento econômico local no contexto regional, nacional e internacional em que o Município está inserido, a partir de sua inserção na Região Metropolitana da Grande São Luís;

Art. 28 - São diretrizes da Política de Desenvolvimento Econômico na área Industrial:

I - priorizar o uso de áreas com localização e acessibilidade privilegiadas em relação às rodovias para a instalação de atividades econômicas;

II - incentivar a instalação e o desenvolvimento no Município de empresas que:

- a) empreguem mão-de-obra local;
- b) não impactem e não degradem o meio ambiente;
- c) sejam cidadãs no sentido de adotar políticas de valorização social;

III - estimular ações que permitam a diversificação das atividades no Município;

IV - incentivar atividades econômicas que possam se beneficiar da acessibilidade privilegiada oferecida pela proximidade com as rodovias que cortam o Município;

V - incentivar o desenvolvimento econômico para as médias, pequenas e micro empresas;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

**Capítulo I**  
**DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Art. 23 - A Política de Desenvolvimento Econômico norteará o comportamento do Poder Público Municipal, em consonância com as demais legislações aplicáveis, na busca do desenvolvimento econômico e social sustentável, através de políticas setoriais nas áreas de turismo, da indústria, da agropecuária, do desenvolvimento rural, da pesca e aqüicultura.

**Seção I**  
**Do Turismo**

Art. 24 - São objetivos da Política de Desenvolvimento Econômico na área de Turismo:

- I - o aumento do fluxo turístico em Paço do Lumiar;
- II - a consolidação da posição do município como componente da oferta turística da Região Metropolitana da Grande São Luís, articulando-se com os municípios vizinhos;
- III - realização do desenvolvimento sistêmico do turismo em suas diversas modalidades.

Art. 25 - São diretrizes relativas à Política de Desenvolvimento Econômico na área de Turismo:

- I - o aumento da participação do Município no movimento turístico da Região Metropolitana da Grande São Luís;
- II - a sistematização do levantamento e atualização de dados e informações de interesse para o desenvolvimento turístico no Município;
- III - a integração dos programas e projetos turísticos com atividades sociais, econômicas, culturais e de lazer realizadas no Município;
- IV - a garantia da oferta e qualidade na *infra-estrutura de serviços e informação ao turista*.

Art. 26 - São ações estratégicas para o desenvolvimento do Turismo municipal:

- I - apoiar e criar incentivos ao turismo cultural e ao agroecoturismo no âmbito municipal e metropolitano;





ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

VI - promover a constituição de cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento econômico regional.

Art. 29 - São ações prioritárias para o desenvolvimento econômico de Paço do Lumiar na área Industrial:

I - eliminar os entraves burocráticos que inviabilizam ou dificultam a instalação de novas empresas e também o funcionamento das já existentes geradoras de emprego, renda, tributos, tecnologia e harmonia social, em especial para as médias, pequenas e micro empresas;

II - criar programas de orientação e incentivo ao empreendedor, visando a regularização das suas atividades e a redução da informalidade;

III - estimular e promover ações nos segmentos do agronegócio e do artesanato.

Seção III

Da Agropecuária, da Pesca, da Aqüicultura e do Desenvolvimento Rural

Art. 30 - São diretrizes básicas da Política de Desenvolvimento Econômico na área da Agropecuária, da Pesca, da Aqüicultura e do Desenvolvimento Rural de Paço do Lumiar:

I - orientar a atividade rural do Município, de acordo com a aptidão agrícola e do solo;

II - orientar a utilização racional dos recursos naturais, de forma sustentada e compatível com a preservação do meio ambiente;

III - propiciar a manutenção das estradas vicinais de importância para o escoamento da produção rural;

IV - estabelecer incentivos à produção pesqueira e aqüicultura.

Art. 31 - São consideradas ações de Política Econômica prioritárias para assegurar o Desenvolvimento Rural Sustentável:

I - promover programas de manejo e recuperação do solo;

II - elaborar contratos, convênios, consórcios e parcerias para o cumprimento das ações prioritárias de desenvolvimento rural;



ESTADO DO MARANHÃO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

III - estimular a diversificação do uso da terra e a agricultura familiar;

IV - criar entrepostos de produtos hortifrutigranjeiros ou pontos de comercialização de produtos agrícolas, bem como infra-estrutura para comercialização e armazenamento da produção pesqueira;

V - estimular a silvicultura e a industrialização de produtos florestais.

Art. 32 - As áreas rurais do Município poderão ter seu uso também direcionado ao turismo rural ou atividades de lazer, devendo ser observados os critérios de adequado manejo ambiental.

TÍTULO V  
 DA MACROPOLÍTICA DO MEIO AMBIENTE EDIFICADO

Art. 33 - Cabe ao Poder Público o ordenamento territorial do Município de forma a permitir:

I - a identificação e a exploração do conjunto de seus potenciais;

II - a preservação do patrimônio natural, histórico, cultural, arqueológico e paisagístico;

III - a contenção da expansão da área urbana em regiões e trechos do território municipal em que representem riscos ou degradação sócio-ambiental;

IV - a busca pelo menor custo de implantação, manutenção e otimização da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos essenciais;

V - o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;

VI - instalação dos múltiplos usos e convivência entre os diferentes grupos sociais;

VII - a constituição do mapeamento rural do município para que o uso rural seja compatibilizado com as características dos recursos naturais e com a legislação ambiental vigente.

Capítulo I  
 DO MACROZONEAMENTO URBANO E RURAL

Art. 34 - O Macrozoneamento Urbano e Rural compõe a regra básica de ordenação do território, de modo a atender os princípios constitucionais da política urbana de função

A



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

social da cidade e da propriedade, nos termos da Lei Federal nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade);

Parágrafo Único - Ficam estabelecidos os limites das áreas urbana e rural de Paço do Lumiar conforme Mapa do Anexo I deste Plano Diretor.

Art. 35 - A Zona Rural do Município é composta por áreas de uso agrícola, florestal ou pecuário, áreas com outros usos como chácaras de recreio, lazer, turismo, comércio e indústria e áreas cobertas por vegetação natural, compreendendo unidades de conservação da natureza, áreas de preservação permanente e reservas legais das propriedades.

Art. 36 - A Zona Urbana do Município é composta por áreas dotadas de infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos e comunitários, apresentando maiores densidades construtiva e populacional e condições de atrair investimentos imobiliários privados.

Parágrafo Único - Compõem a Zona Urbana de Paço do Lumiar:

I - As Zonas Especiais de Preservação Ambiental Natural

II - As Zonas Especiais de Preservação Cultural e Paisagística

III - As Zonas de Restrições Específicas

Seção I

Das Zonas Especiais de Preservação Ambiental Natural

Art. 37 - Compõem as Zonas Especiais de Preservação Ambiental Natural trechos do território municipal destinadas a:

I - proteger e recuperar os mananciais, nascentes e corpos d'água;

II - preservar áreas verdes nativas;

III - conservar áreas de fundos de vale.

§ 1º - Aplicam-se os dispositivos da Lei Federal específica, em particular o Código Florestal e suas leis complementares, relativas ao uso e áreas mínimas de proteção das áreas de preservação ambiental.

§ 2º - Ficam classificados como Zonas Especiais de Preservação Ambiental Natural os trechos do território municipal identificados no Mapa do Anexo II.



ESTADO DO MARANHÃO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

Seção II

Das Zonas Especiais de Preservação Cultural e Paisagística

Art. 38 - As Zonas Especiais de Preservação Cultural e Paisagística compreendem as porções do território que necessitam de tratamento especial para a efetiva proteção, recuperação e manutenção do conjunto patrimonial cultural de Paço do Lumiar.

Parágrafo Único - Lei municipal complementar ao Plano Diretor estabelecerá os critérios técnicos, jurídicos e urbanísticos voltados à proteção do acervo cultural do Município, bem como a localização e os limites físicos dos bens de interesse.

Seção III

Das Zonas de Restrições Específicas

Art. 39 - As normas de Zoneamento com Restrições Específicas consistem no estabelecimento de áreas com características semelhantes, com o propósito de favorecer a implementação tanto dos instrumentos de ordenamento e controle urbano, quanto dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Parágrafo Único - Compõem as Zonas com Restrições Específicas, conforme Mapa do Anexo III:

I - Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS;

II - Zona de Urbanização Básica - ZUB;

III - Zona de Urbanização Intensa - ZUI.

Sub-Seção I

Das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

Art. 40 - As Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS são as porções do território municipal destinadas a proporcionar acesso à moradia à população em condições de vulnerabilidade social, bem como proporcionar melhorias urbanísticas em áreas carentes dos equipamentos e serviços urbanos mínimos.

Art. 41 - As Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS, identificadas no Mapa do Anexo III, são aquelas que abrangem os assentamentos informais, as ocupações espontâneas, loteamentos irregulares ou clandestinos, carentes de infra-estrutura urbana e social ou



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

situadas em área de risco, nas quais se pretende a implementação de programas habitacionais ou programas de reurbanização.

Parágrafo Único - Assentamentos informais são todos os assentamentos urbanos, localizados em áreas públicas ou privadas, compreendendo as ocupações e os parcelamentos irregulares ou clandestinos, bem como outros processos informais de produção de lotes, ocupados predominantemente para fins de moradia e implantados sem autorização do titular de domínio ou sem aprovação dos órgãos competentes, em desacordo com a licença expedida ou sem registro no Registro de Imóveis.

Art 42 - Ficam classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS as seguintes áreas urbanas de Paço do Lumiar:

- I - Conjunto Marly Abdalla II;
- II - Residencial Cordeiro;
- III - Habitacional Edinho Lobão;
- IV - Residencial Luís Fernando;
- V - Nova Vida;
- VI - Vila Cafeteira;
- VII - Novo Horizonte;
- VIII - Vila Nazaré;
- IX - Parque Copacabana;
- X - Vila Nossa Senhora da Vitória;
- XI - Vila Nossa Senhora da Luz;
- XII - Parque Tiago Aroso;
- XIII - Vila Pedro Careca;
- XIV - Vila Marly Abdalla;
- XV - Vila Romualdo;
- XVI - Vila Amadeu Aroso;
- XVII - Nova Pernambucana;
- XVIII - Residencial Pirâmide.

Art 43 - Plano de Urbanização de Interesse Social específico para cada área classificada como ZEIS deverá ser elaborado pelo Poder Público Municipal, para o estabelecimento das diretrizes, das normas de parcelamento do solo, ocupação dos lotes e índices urbanísticos.

Parágrafo Único - O Plano de Urbanização de Interesse Social, cujo processo de elaboração deverá ter início no prazo de seis meses após sanção do Plano Diretor, deve garantir:



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

I - a preservação, no que couber, das características locais dos assentamentos, garantidas as exigências técnicas mínimas necessárias à execução de unidades habitacionais, de infraestrutura básica e circulação de veículos e pedestres;

II - a regularização urbanística, física e fundiária, quando necessário;

III - a participação efetiva da comunidade envolvida.

Art. 44 - Não poderão ser classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social as áreas reservadas à construção de obras públicas ou ao uso comum do povo, ou de interesse e de preservação ambiental e/ou cultural, e de proteção de recursos naturais.

Sub-Seção II  
*Da Zona de Urbanização Básica - ZUB*

Art. 45 - Compõem as características da Zona de Urbanização Básica - ZUB:

I - uso misto com predominância do uso habitacional;

II - predominantemente com média e alta densidade demográfica;

III - equipamentos públicos urbanos, comunitários e serviços consolidados, porém necessitando adequações.

Art. 46 - Compõem as diretrizes da Zona de Urbanização Básica-ZUB:

I - garantir a diversidade de usos, restringindo os conflitos de vizinhança;

II - prover áreas infra-estruturadas para uso de habitação popular;

III - equacionar conflitos de uso e ocupação do solo;

IV - ordenar e permitir o adensamento populacional construtivo onde ainda for possível, de forma a garantir o melhor aproveitamento do solo e o cumprimento da função social da propriedade;

V - promover a ocupação de glebas e lotes vazios e de imóveis vagos e subutilizados;

VI - respeitar os usos consolidados;

VII - promover o controle da permeabilidade do solo;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

VIII - estabelecer que os novos parcelamentos garantam o provimento da infra-estrutura de acordo com o impacto que sua implantação possa acarretar nas imediações, além das exigências previstas na legislação estadual e federal que trata do parcelamento do solo urbano.

Sub-Seção III  
*Da Zona de Urbanização Intensa - ZUI*

Art. 47 - Compõem as características da Zona de Urbanização Intensa - ZUI:

- I - uso misto com predominância do uso habitacional;
- II - predominantemente com baixa densidade demográfica;
- III - ocorrência de lotes desocupados e glebas urbanizáveis.

Art. 48 - Compõem as diretrizes da Zona de Urbanização Intensa - ZUI:

- I - promover a ocupação de glebas e lotes vazios e subutilizados;
- II - ordenar e permitir o adensamento populacional construtivo, de forma a garantir o melhor aproveitamento do solo e o cumprimento da função social da propriedade;
- III - estabelecer que os novos parcelamentos do solo garantam o provimento da infra-estrutura de acordo com o impacto que sua implantação possa acarretar nas imediações, além das exigências previstas na legislação estadual e federal que trata do parcelamento do solo urbano.

Capítulo II  
**DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO**

Art. 49 - Na implementação do parcelamento do solo para fins urbanos e da regularização fundiária em áreas urbanas devem ser observadas as diretrizes gerais da política urbana enumeradas no art. 2º do Estatuto da Cidade e os princípios previstos neste Plano Diretor quanto a:

- I - função social da propriedade urbana e da cidade;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE FAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Faço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

II - garantia do direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos;

III - urbanismo como função pública e respeito à ordem urbanística;

IV - prevalência do interesse público sobre o interesse privado;

V - ocupação prioritária dos vazios urbanos;

VI - recuperação pelo Poder Público das mais-valias urbanas decorrentes de suas ações;

VII - acesso universal aos bens de uso comum do povo;

VIII - garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo.

§ 1º - Para efeito e aplicação na Zona Urbana prevista neste Plano Diretor são formas de parcelamento do solo o Desmembramento e seu respectivo Remembramento, o Loteamento e o Condomínio Urbanístico.

§ 2º - Fica definido como Parcelamento de Pequeno Porte toda forma de parcelamento do solo em lote ou gleba com área total inferior a 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) ou o desmembramento que não resulte em mais de 5 (cinco) lotes.

§ 3º - A testada mínima do lote em todas as formas de parcelamento do solo urbano propostos neste Plano Diretor é de 8 (oito) metros.

Art 50 - As formas de parcelamento do solo urbano referentes ao Loteamento, ao Loteamento Integrado à Edificação, ao Condomínio Urbanístico e ao Condomínio Urbanístico Integrado à Edificação previstos neste Plano Diretor devem obrigatoriamente reservar áreas destinadas a uso público, conforme legislação específica federal de parcelamento do solo, nas proporções definidas pela seguinte Tabela:





ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

Forma de Parcelamento do Solo:	Porte do Empreendimento	Áreas destinadas a Uso Público
Parcelamento de Pequeno Porte	Lote original ou gleba c/ área total igual ou inferior a 5.000 m <sup>2</sup> ou desmembramento máximo de 5 lotes (inclusive)	ISENTO
Desmembramento	Qualquer parte, acima de 5.000 m <sup>2</sup> e acima de 6 lotes (inclusive)	15% p/ áreas verdes e praças
	Acima de 5.000 m <sup>2</sup> até área máxima de 30.000 m <sup>2</sup> com qualquer número de lotes	15% p/ áreas verdes e praças
Loteamento e Condomínio Urbanístico	Acima de 30.000 m <sup>2</sup> até área máxima de 50.000 m <sup>2</sup> com qualquer número de lotes	15% p/ áreas verdes e praças e 5% p/ uso institucional
	Acima de 50.000 m <sup>2</sup> com qualquer número de lotes	10% p/ áreas verdes e praças e 5% p/ uso institucional

§ 1º - Compõem as áreas destinadas a uso público aquelas referentes à implantação de equipamentos comunitários, aos espaços livres de uso público e a outros logradouros públicos como praças, largos e congêneres, em conformidade com as reservas mínimas de áreas institucionais e verdes destinadas às praças, conforme legislação específica.

§ 2º - Do percentual de áreas destinadas a uso público nos loteamentos, condomínios urbanísticos e desmembramentos estão excluídos os valores destinados em projeto ao sistema viário.

Art 51 - É obrigatória a execução e entrega da infra-estrutura básica, complementar ou de equipamentos comunitários, por parte dos empreendedores, nas formas de parcelamento do solo urbano previstas neste Plano Diretor, conforme art. 124 da Lei Orgânica Municipal, como condição para sua aprovação e posterior expedição de *habite-se*, conforme a seguinte Tabela:



ESTADO DO MARANHÃO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

Forma de Parcelamento do Solo:	Porte do Empreendimento	Infra-estrutura Mínima Obrigatória
Parcelamento de Pequeno Porte	Lote original ou gleba c/ área total igual ou inferior a 5.000 m <sup>2</sup> ou desmembramento máximo de 5 lotes (inclusive)	Infra-estrutura Básica
Desmembramento	Qualquer porte acima de 5.000 m <sup>2</sup> e acima de 6 lotes (inclusive)	Infra-estrutura Básica e Complementar
	Acima de 5.000 m <sup>2</sup> até área máxima de 30.000 m <sup>2</sup> com qualquer número de lotes	Infra-estrutura Básica
Loteamento e Condomínio Urbanístico	Acima de 30.000 m <sup>2</sup> até área máxima de 40.000 m <sup>2</sup> com qualquer número de lotes	Infra-estrutura Básica e Complementar
	Acima de 40.000 m <sup>2</sup> com qualquer número de lotes	Infra-estrutura Básica, Complementar e Equipamento Comunitário

§ 1º - Infra-estrutura Básica é o conjunto de equipamentos e instalações de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e sistema de manejo de águas pluviais.

§ 2º - Infra-estrutura Complementar é o conjunto de equipamentos e instalações de iluminação pública, pavimentação, rede de telefonia e outras redes de comunicação e outros elementos não contemplados na infra-estrutura básica.

§ 3º - Equipamentos Comunitários formam o conjunto de equipamentos de educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social.

Seção I  
 Do Desmembramento

Art. 52 - Desmembramento é a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, quando não implique na abertura de novas vias públicas ou logradouros públicos, ou no prolongamento, modificação ou ampliação dos logradouros já existentes.



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA,  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

Parágrafo Único - Fica definido como *Desmembramento Integrado à Edificação a variante* de desmembramento em que a construção das edificações nos lotes é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização previstas neste Plano Diretor.

Seção II  
 Do Remembramento

Art. 53 - Remembramento é a unificação, num mesmo registro imobiliário, de lotes ou glebas distintas, para posterior utilização sob as formas de parcelamento do solo urbano, ou para uso de edificação.

Seção III  
 Do Loteamento

Art. 54 - Loteamento é a divisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias públicas ou logradouros públicos, ou com prolongamento, modificação ou ampliação das vias públicas ou logradouros públicos anteriormente existentes.

§ 1º - Gleba é o imóvel que ainda não foi objeto de parcelamento do solo para fins urbanos.

§ 2º - Lote é a unidade imobiliária destinada à edificação resultante de loteamento, desmembramento ou remembramento do solo urbano.

Art. 55 - Fica definido como *Loteamento Integrado à Edificação a variante* de loteamento em que a construção das edificações nos lotes é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização exigidas neste Plano Diretor.

Seção IV  
 Do Condomínio Urbanístico

Art. 56 - Condomínio Urbanístico é a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, sendo admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a abertura de logradouros públicos internamente ao perímetro do condomínio.

§ 1º - Unidade autônoma é a unidade imobiliária destinada à edificação resultante de Condomínio Urbanístico.



ESTADO DO MARANHÃO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

§ 2º - Fração ideal é o índice da participação abstrata e indivisa de cada condômino nas coisas comuns do condomínio urbanístico, expresso sob forma decimal, ordinária ou percentual.

§ 3º - Áreas destinadas a uso comum dos condôminos são aquelas referentes ao sistema viário interno e as demais áreas integrantes de Condomínios Urbanísticos não caracterizadas como unidades autônomas.

Art. 57 - Fica definido como Condomínio Urbanístico Integrado à Edificação a variante de Condomínio Urbanístico em que a construção das edificações é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização exigidas neste Plano Diretor.

Capítulo III  
 DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

Seção I  
 Das Normas de Ocupação do Lote

Art. 58 - A edificação, visando sua adequação às características das diferentes zonas da cidade, é regulada pelas normas de ocupação do lote, compostos por padrões urbanísticos assim definidos:

I - ÁREA TOTAL DA EDIFICAÇÃO (ATE): é o fator que, aplicado sobre a área do terreno define a área construída máxima da edificação;

II - ÁREA LIVRE MÍNIMA DO LOTE (ALML): é o fator que, aplicado sobre a área do terreno, define área mínima reservada no lote aos espaços livres de edificação;

III - ÁREA MÍNIMA PERMEÁVEL (AMP): é a porcentagem da superfície total do terreno que, inserida na ALML, deve permanecer livre de qualquer tipo de revestimento construtivo, ou ocupada por jardins, não podendo ser ocupada pela edificação e não podendo ser impermeabilizada;

IV - GABARITO MÁXIMO (Gm): número de pavimentos, ou andares, da edificação, contabilizados a partir do térreo;

V - RECUOS: afastamento obrigatório da edificação em relação às divisas laterais, da frente e do fundo do terreno.

Art. 59 - Compõem as normas de ocupação do lote na Zona de Urbanização Básica - ZUB:



ESTADO DO MARANHÃO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

Zona de Urbanização Básica - ZUB

Área Total da Edificação	Área Livre Mínima do Lote	Área Mínima Permeável	Gabarito Máximo	Recuos (m)		
				Frontal	Lateral	Fundos
ATE	ALML	AMP	Gm			
200%	40%	20%	3 andares	5	3	5

Pilotis ou Pisos de Garagem não são computados na ATE

Art. 60 - Compõem as normas de ocupação do lote na Zona de Urbanização Intensa - ZUI:

Zona de Urbanização Intensa - ZUI

Área Total da Edificação	Área Livre Mínima do Lote	Área Mínima Permeável	Gabarito Máximo	Recuos (m)		
				Frontal	Lateral	Fundos
ATE	ALML	AMP	Gm			
350%	50%	30%	16 andares	7	10	10

Pilotis ou Pisos de Garagem não são computados na ATE  
 Lei Complementar dispõe sobre o Solo Criado p/ 5 andares

Seção II  
 Das Normas de Utilização do Lote

Art. 61 - Para efeito deste Plano Diretor são consideradas as seguintes definições de usos do solo:

I - HABITAÇÃO UNIFAMILIAR: edificação para moradia de uma família ou de uma ou mais pessoas unidas ou não por laços de parentesco;

II - HABITAÇÃO MULTIFAMILIAR: edificações constituídas por mais de uma unidade de moradia;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMJAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumjar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

- III - HOTELARIA: local de residência ou pernoite ocasional ou transitória de pessoas, não sujeita a outra regulamentação que as próprias do ramo. Envolve os usos referentes à hotéis, pousadas, flat-service, apart-hotéis e motéis;
- IV - COMÉRCIO ATACADO: depósitos ou armazéns gerais ou congêneres para fins de estocagem para atendimento ao comércio varejista;
- V - COMÉRCIO VAREJO, CONSULTÓRIOS E ESCRITÓRIOS: comércio de venda direta de bens, sedes administrativas de empresas e prestação de serviços profissionais autônomos ao consumidor;
- VI - COMÉRCIO DE ABASTECIMENTO I: comércio de venda direta ao consumidor de gêneros alimentícios, tais como bares, restaurantes, padarias, cafés e congêneres, de pequeno porte e de atendimento ao comércio de vizinhança, na escala do bairro e sem apresentação de música ao vivo ou sistema mecânico de som;
- VII - COMÉRCIO DE ABASTECIMENTO II: comércio de venda direta ao consumidor de gêneros alimentícios, tais como bares, restaurantes, padarias, cafés e congêneres, de médio porte e de atendimento ao comércio da cidade e sem apresentação de música ao vivo ou sistema mecânico de som;
- VIII - COMÉRCIO DE ABASTECIMENTO III: comércio de venda direta ao consumidor de gêneros alimentícios, tais como bares, restaurantes, padarias, cafés e congêneres, de grande porte e de atendimento ao comércio da cidade e com apresentação de música ao vivo e sistema mecânico de som;
- IX - CENTRO COMERCIAL E SUPERMERCADOS: complexo que vincula livremente atividades comerciais especializadas ou não, de diferentes tamanhos, dedicados à exposição e venda de bens de consumo diário ou periódico;
- X - POSTO DE ABASTECIMENTO: local coberto ou semi-coberto para a venda a varejo de combustíveis, lubrificantes e prestação de serviços imediatos de apoio aos veículos, motoristas e passageiros;
- XI - GARAGEM COLETIVA: local, aberto ou fechado, para guarda, proteção ou estacionamento de veículos;
- XII - OFICINA: local de serviço ou atividade de prestação de serviços, de pequeno porte;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

- XIII - INDÚSTRIA I: indústria com até 200,00 m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados) de área construída; não poluente, que não prejudique a segurança, o sossego e a saúde da vizinhança; que não ocasione o movimento excessivo de pessoas e veículos; que não emita gases fétidos, poeiras e trepidações;
- XIV - INDÚSTRIA II: indústria não poluente, com área construída superior a 200,00 m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados) e com até 600,00 m<sup>2</sup> (seiscentos metros quadrados), apresentando as mesmas características da Indústria I;
- XV - INDÚSTRIA III: indústria que apresenta área construída superior a 600,00 m<sup>2</sup> (seiscentos metros quadrados) e com até 1.500,00 m<sup>2</sup> (mil e quinhentos metros quadrados), mas que, por suas características, difere do tipo I e II pelo demasiado movimento de veículos e pessoas;
- XVI - INDÚSTRIA IV: é a indústria com mais de 1.500,00 m<sup>2</sup> (mil e quinhentos metros quadrados) de área construída, não poluente;
- XVII - ARMAZENAGEM DE CARGAS: armazéns gerais ou depósitos para estocagem de cargas;
- XVIII - ESCOLAS, CURSOS, BIBLIOTECAS E MUSEUS: locais destinados para atividades institucionais educativas e culturais;
- XIX - DANCETERIA E EVENTOS: locais destinados para atividades de espetáculos artísticos, de lazer e dança, com utilização acentuada de aparelhagem de som mecânico;
- XX - CULTO: local destinado para atividades de cunho religioso, místico e espiritual;
- XXI - CINEMAS, TEATROS E AUDITÓRIOS: locais destinados para atividades culturais, com capacidade superior a 60 lugares;
- XXII - CLUBES: locais de acesso restrito particular, destinados para atividades festivas, esportivas, recreativas e de lazer;
- XXIII - JOGOS E ESPORTES: locais destinados a jogos e esportes, com acesso público, pago ou gratuito;
- XXIV - HOSPITAIS E ASSISTÊNCIA À SAÚDE: locais destinados às diferentes atividades da medicina e de assistência à saúde, envolvendo todos os portes: hospitais, prontos-socorros, clínicas, postos de saúde, laboratórios de análises clínicas e creches;



ESTADO DO MARANHÃO  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR**  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

XXV - VETERINÁRIA: local destinado a atividades de saúde animal;

XXVI - USOS ESPECIAIS: locais com atividades específicas que demandam estudo particularizado para posterior aprovação pelo Poder Público municipal, a saber: Aterro Sanitário, Cemitério, Torres de Radiotransmissão e Telefonia Celular, Linhas de Alta Tensão e Energia Elétrica Primária; Aduadoras, Aeroportos, Estação Rodoviária e Terminais de Transporte Coletivo;

Art. 62 - São permitidos os usos previstos nos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XVII, XVIII, XXI, XXIV e XXV do art. 61 nas Zonas de Urbanização Básica-ZUB e de Urbanização Intensa-ZUI.

Art. 63 - Lei Complementar especificará e regulamentará a Hierarquia Viária Municipal, onde serão permitidos os usos previstos nos incisos VIII, IX, X, XV, XVI, XIX, XX, XXII e XXIII do art. 61 deste Plano Diretor.

Art. 64 - Comissão Técnica Especial a ser nomeada pelo Prefeito no prazo máximo de seis meses após a sanção deste Plano Diretor, definirá, sob a coordenação do Poder Executivo Municipal, os critérios técnicos mínimos necessários para a instalação e funcionamento dos usos especiais previstos no inciso XXVI do Art. 61 deste Plano Diretor.

**Capítulo IV**  
**DOS INSTRUMENTOS DA MACROPOLÍTICA**  
**DO MEIO AMBIENTE EDIFICADO**

Art. 65 - São Instrumentos da Macropolítica do Meio Ambiente edificado a serem aplicados na Zona Urbana de Paço do Lumiar:

- I - do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória;
- II - do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo;
- III - da Desapropriação por Títulos da Dívida Pública;
- IV - do Direito de Superfície;
- V - do Solo Criado;
- VI - do Consórcio Imobiliário;
- VII - das Operações Urbanas Consorciadas;





ESTADO DO MARANHÃO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

VIII - do Fundo de Urbanização.

Seção I

Do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

Art. 66 - Lei complementar definirá os critérios para determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do imóvel situado na Zona Urbana não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º - Deve ser observado o disposto nos arts. 5º e 6º do Estatuto da Cidade relativos à notificação dos proprietários, prazos para aplicação do instrumento e transmissão e venda do imóvel notificado.

§ 2º - Considera-se imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, os terrenos livres de edificação ou edificações já construídas com índices urbanísticos inferiores aos propostos neste Plano Diretor.

Seção II

Do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo

Art. 67 - Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos em Lei Complementar prevista no *caput* do art. 66 deste Plano Diretor, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) de forma progressiva no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 05 (cinco) anos consecutivos.

§ 1º - O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 66 desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

§ 2º - Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, prevista no art. 68.

§ 3º - É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.



ESTADO DO MARANHÃO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.000.000/0001-21 - CEP: 65.130-000

Seção III  
 Da Desapropriação por Títulos da Dívida Pública

Art. 68 - Decorridos 05 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização de seu terreno ou imóvel como previsto neste Plano Diretor, o Município poderá proceder à sua respectiva desapropriação, através de pagamento em títulos da dívida pública, conforme previsto no art. 8º do Estatuto da Cidade.

Seção IV  
 Do Direito de Superfície

Art. 69 - O proprietário de imóvel situado na Zona Urbana de Paço do Lumiar poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis, conforme critérios estabelecidos nos arts. 21, 22 e 23 do Estatuto da Cidade.

Seção V  
 Do Solo Criado

Art. 70 - Imóveis situados na Zona de Urbanização Intensa - ZUI definida por este Plano Diretor poderão utilizar índices urbanísticos construtivos acima dos limites máximos estabelecidos pelo art. 60 desta Lei, mediante contrapartida a ser prestada ao Município pelo beneficiado.

Parágrafo Único - Lei complementar definirá os critérios, a contrapartida, prazos e condições de aplicação do referido instrumento, em conformidade com o estabelecido pelos arts. 30 e 31 do Estatuto da Cidade.

Seção VI  
 Do Consórcio Imobiliário

Art. 71 - O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de parcelamento ou edificação compulsória, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel, conforme critérios estabelecidos pelo art. 46 do Estatuto da Cidade.

Parágrafo Único - Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público



ESTADO DO MARANHÃO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Seção VII  
 Das Operações Urbanas Consorciadas

Art 72 - Lei municipal específica estabelecerá os critérios para a aplicação das Operações Urbanas Consorciadas, conforme os arts. 32, 33 e 34 do Estatuto da Cidade.

Parágrafo Único - Operação Urbana Consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em determinada área situada na Zona Urbana do Município, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Seção VIII  
 Do Fundo de Urbanização

Art 73 - Fica criado o Fundo Municipal de Urbanização, com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes deste Plano Diretor e em obediência às prioridades nele estabelecidas.

Parágrafo Único - Lei complementar regulamentará o Fundo Municipal de Urbanização.

TÍTULO VI  
 DA MACROPOLÍTICA DE PLANEJAMENTO  
 E DA GESTÃO PARTICIPATIVA

Capítulo I  
 DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

Art 74 - A elaboração, a revisão, o aperfeiçoamento, a implementação e o acompanhamento do Plano Diretor de Paço do Lumiar e dos planos, programas e projetos dele decorrentes serão efetuados mediante processo de planejamento, implementação e controle, de caráter permanente e participativo, como parte do modo de gestão participativa da Cidade para a concretização das suas funções sociais.

Parágrafo Único - O Executivo Municipal promoverá a adequação de sua estrutura administrativa, quando necessário, para a incorporação dos objetivos, diretrizes e ações



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

previstas neste Plano Diretor, mediante a reformulação das competências de seus órgãos da administração direta e indireta.

Seção I  
Do Conselho Municipal da Cidade

Art. 75 - Fica criado o Conselho Municipal da Cidade, órgão consultivo, deliberativo e de acompanhamento em matéria urbanística e de política urbana e rural, vinculado à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura, Serviços Urbanos e Meio Ambiente, composto por 10 (dez) membros e seus respectivos suplentes, sendo 5 (cinco) representantes do Poder Público e 5 (cinco) da Sociedade Civil.

§ 1º - Lei municipal específica, a ser aprovada no prazo máximo de seis meses, após a sanção deste Plano Diretor, regulamentará as atividades do Conselho;

§ 2º - Caberá ao Executivo Municipal disponibilizar os recursos necessários ao seu pleno funcionamento

Seção II  
Do Sistema de Informações Municipais

Art. 76 - O Executivo manterá atualizado, de forma permanente, um Sistema de Informações Municipais, contendo dados sociais, culturais, econômicos, financeiros, patrimoniais, administrativos, físico-territoriais, inclusive cartográficas e geológicas, ambientais, imobiliárias e outros dados e informações de relevante interesse para o Município.

§ 1º - O Sistema de Informações Municipais será periódica e amplamente divulgado nos meios de comunicação disponíveis.

§ 2º - O Sistema Municipal de Informações deverá abranger Cadastro Técnico único, multifinalitário, que reunirá informações de natureza imobiliária, tributária, judicial, patrimonial, ambiental e outras de interesse para a gestão municipal, inclusive sobre planos, programas e projetos.



ESTADO DO MARANHÃO  
 PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
 Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
 CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

Capítulo II  
 DA GESTÃO PARTICIPATIVA

Art. 77 - Fica garantida a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana do município, por meio dos seguintes instrumentos:

- I - Conselho Municipal da Cidade;
- II - Conferência Municipal de Desenvolvimento da Cidade;
- III - audiências públicas;
- IV - iniciativa popular de projetos de lei, nos termos da Constituição Federal;
- V - assembléias e fóruns populares;
- VI - plebiscito e referendo popular.

Parágrafo Único - Lei específica regulamentará cada instrumento citado no caput deste artigo.

TÍTULO VII  
 DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 78 - O Plano Diretor terá vigência de 10 (dez) anos, contados a partir da data da sua publicação no Quadro de Avisos da Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar, devendo, ao final desse prazo, ser substituído por versão revista e atualizada.

Parágrafo Único - O Prefeito Municipal eleito tem 6 (seis) meses para utilizar o Plano Diretor de Paço do Lumiar na elaboração, revisão e referência para o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 79 - Fazem parte integrante deste Plano Diretor os seguintes Anexos:

- a) Anexo I - Mapa de Macrozoneamento Urbano e Rural;
- b) Anexo II - Mapa das Zonas Especiais de Preservação Ambiental Natural;



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

c) Anexo III - Mapa das Zonas com Restrições Específicas.

Art. 80 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR, ESTADO DO MARANHÃO, EM 09 DE OUTUBRO DE 2006, 185º DA INDEPENDÊNCIA E 118º DA REPÚBLICA.

  
GILBERTO AROSO  
Prefeito

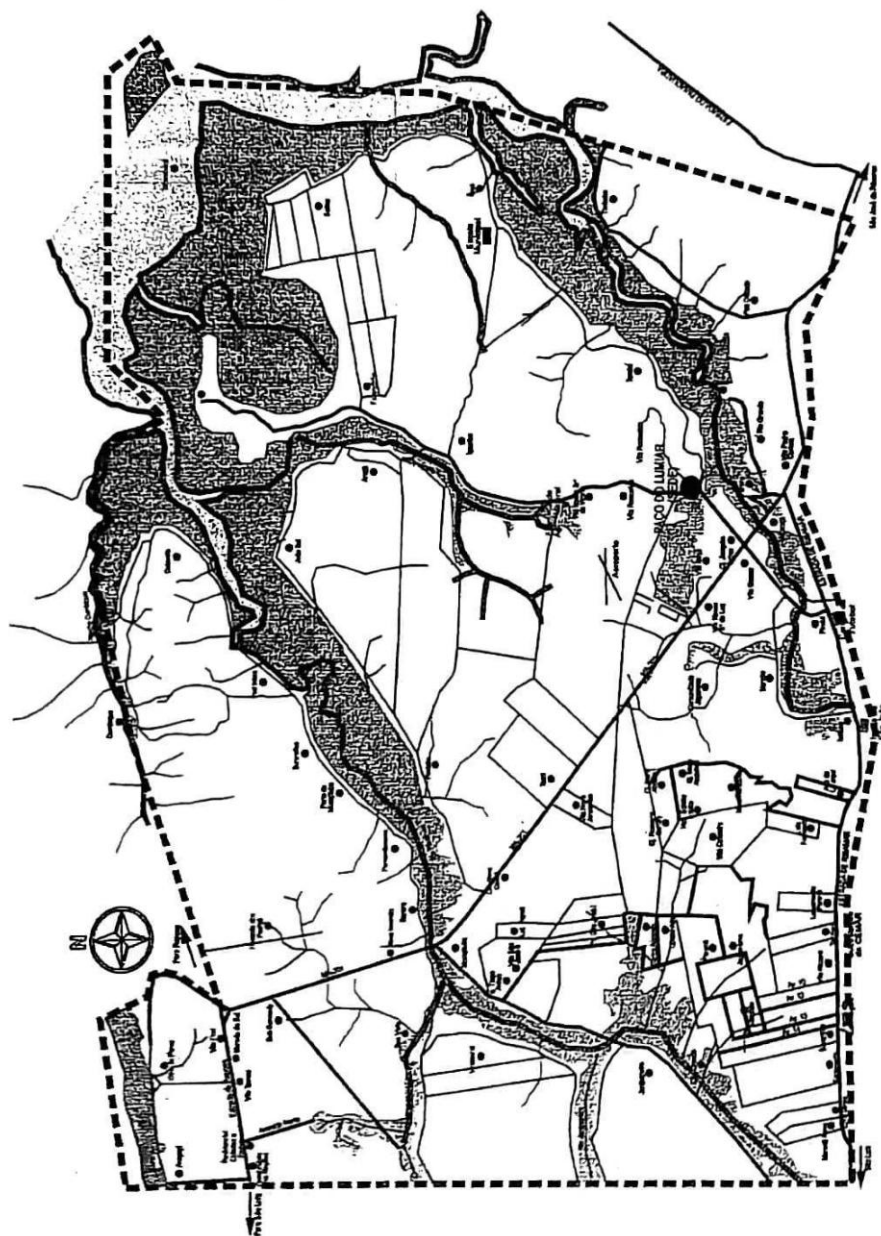


ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMIAR  
Praça Nossa Senhora da Luz - Sede - Paço do Lumiar - MA.  
CNPJ: 06.003.636/0001-73 - CEP: 65.130-000

#### ANEXOS

- Anexo I - Mapa de Macrozoneamento Urbano e Rural.
- Anexo II - Mapa das Zonas Especiais de Preservação Ambiental Natural.
- Anexo III - Mapa das Zonas com Restrições Específicas.

ANEXO I - Mapa de Macrozoneamento Urbano e Rural



**LEGENDA**

- Localidades
- Sede do Município
- Limites do Município
- Reservas Nucleares - principais
- Reservas Nucleares - secundárias
- Área principal
- Área secundária
- Área de Margem
- Área de Ubatã-Cór
- Pista

**EQUIPAMENTOS**

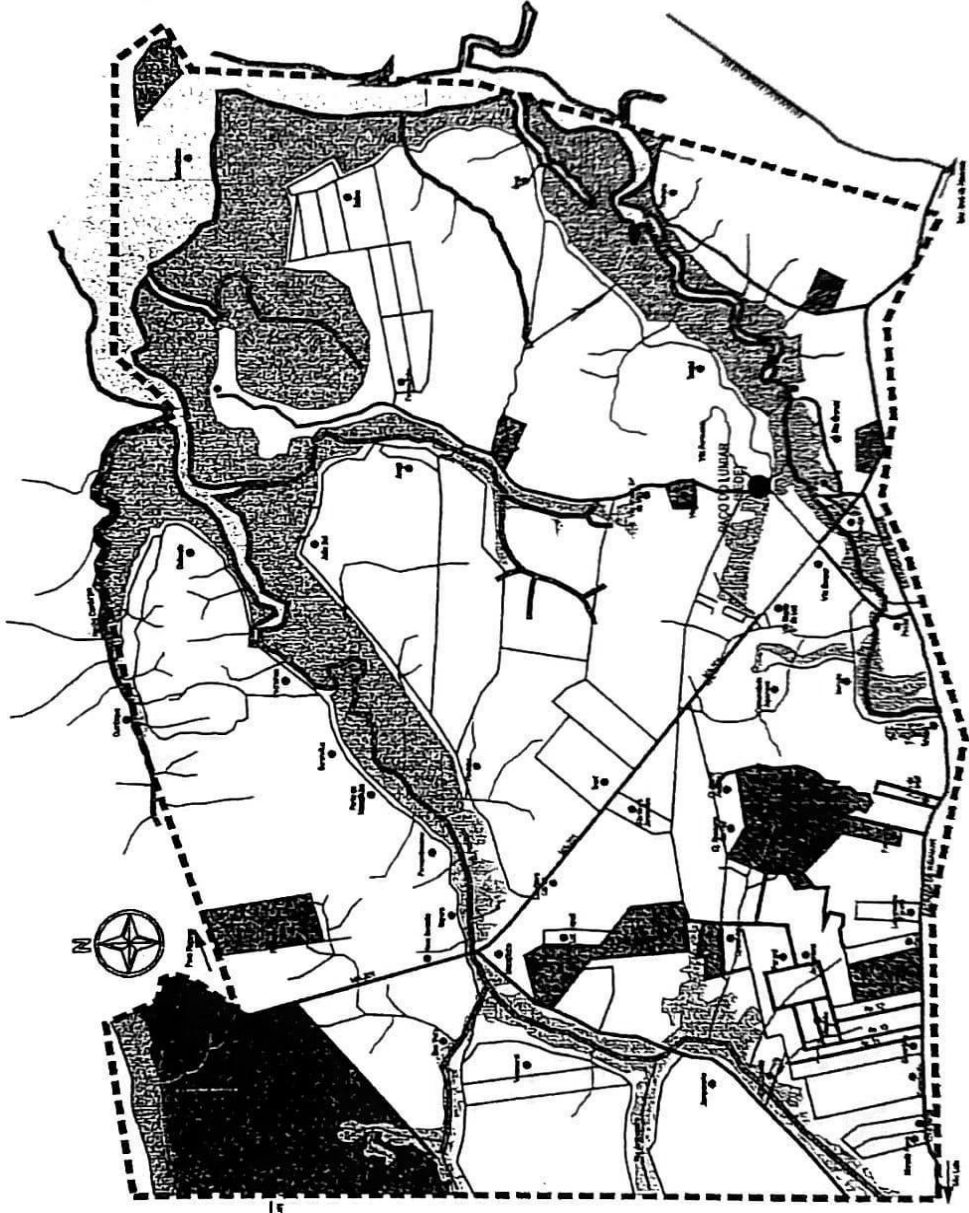
- Cantina
- Colégio
- Memorial
- Instituto de Educação/Alunos
- Unidade
- Livraria
- Lazer

**MACROZONEAMENTO URBANO E RURAL**

- Zona Urbana
- Zona Rural



ANEXO III - Mapa das Zonas com Restrições Específicas



**LEGENDA**

- Localidade
- Sede do Município
- Limites dos Municípios
- Áreas de Proteção Ambiental - APP
- Áreas de Proteção Especial - APE
- Áreas de Preservação Ambiental - APA
- Áreas de Interesse Cultural - AIC
- Áreas de Interesse Histórico - AIH
- Áreas de Interesse Social - AIS
- Áreas de Interesse Turístico - AIT
- Áreas de Interesse Urbano - AIU
- Áreas de Interesse Ambiental - AIA
- Áreas de Interesse Cultural - AIC
- Áreas de Interesse Histórico - AIH
- Áreas de Interesse Social - AIS
- Áreas de Interesse Turístico - AIT
- Áreas de Interesse Urbano - AIU
- Áreas de Interesse Ambiental - AIA

**EQUIPAMENTOS**

- Quilómetros
- Parques
- Estádios
- Estações de Tratamento de Efluentes
- Parques
- Estádios
- Estações de Tratamento de Efluentes
- Parques
- Estádios
- Estações de Tratamento de Efluentes

**ÁREAS URBANAS**

- Área Urbana de Interesse Social - UIS
- Área Urbana de Interesse Histórico - UIH
- Área Urbana de Interesse Social - UIS
- Área Urbana de Interesse Histórico - UIH